MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

BUKU II
Sendi-Sendi / Fundamental Negara

EDISI REVISI

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

EDISI REVISI

BHINNEKA TUNGGAL IKA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

Buku II

Sendi-sendi/Fundamen Negara

(EDISI REVISI)

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif
Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif
Perubahan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002,
Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara
Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi;
Edisi Pertama, Juli 2008
Edisi Revisi, Juli 2010
xxx + 692 halaman; 15 x 21 cm.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

Hak Penerbitan©Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK
Cetakan Revisi, Agustus 2010

ISBN
978-602-8308-31-1 (Jilid II)
978-602-8308-29-8 (Jilid Lengkap)

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

Tim Penyusun
Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Pengarah:

Mohammad Mahfud MD
Achmad Sodiki
M. Arsyad Sanusi
Muhammad Alim
Harjono
Maria Farida Indrati
A. Fadlil Sumadi
M. Akil Mochtar
Hamdan Zoelva

Narasumber:

Harun Kamil
Soetjipno
Lukman Hakim Saifuddin
Soedijarto
M. Hatta Mustafa
Amidhan
G. Seto Harianto
Valina Singka Subekti
Katin Subyantoro
Patrialis Akbar
T.M. Nurlif
Soetjipto
Ali Masykur Musa
JE. Sahetapy
Pataniari Siahaan
Andi Mattalatta
Happy Bone Zulkarnaen
Antonius Rahail
Jakob Tobing
Slamet Effendy Yusuf
A. M. Luthfi
Zain Badjeber
Asnawi Latief
Ahmad Zacky Siradj
Ali Hardi Kiaidemak
I Ketut Astawa
Frans FH. Matrutty
Fuad Bawazier
Rully Chairul Azwar
Agun Gunandjar Sudarsa
Baharuddin Aritonang
Achmad Hafidz Zawawi
Theo L. Sambuaga
Soewarno
Hendi Tjaswadi
Ida Fauziah

Pelaksana:

Pengarah: Janedjri M. Gaffar
Penanggungjawab: Noor Sidharta
Koordinator: Heru Setiawan
Penulis: Ahmad Hambali, Nanang Subekti
Sekretaris: Sri Handayani
Lay out dan tata letak:
Teguh Birawa Putra

Buku ini terdiri dari 10 judul
yang merupakan satu kesatuan:

Buku I
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945

Buku II
Sendi-sendi/Fundamen Negara

Buku III
Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan

Buku IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara

Buku V
Pemilihan Umum

Buku VI
Kekuasaan Kehakiman

Buku VII
Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial

Buku VIII
Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama

Buku IX
Pendidikan dan Kebudayaan

Buku X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

DARI PENERBIT

Penerbitan buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999–2002* edisi revisi yang terdiri atas 10 buku ini merupakan hasil kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstituti (MK) dan Forum Konstitusi (FK), sebuah perhimpunan yang beranggotakan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR).

Buku edisi revisi ini diterbitkan dengan tujuan untuk mendokumentasikan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada 1999–2002. Isi buku ini secara komprehensif memuat latar belakang, proses, dan hasil pembahasan dalam perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari berbagai macam Risalah Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada buku edisi sebelumnya, di antaranya Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat Uji Sahih, Rapat *Pre Review* dan Rapat *Review*. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas 17 jilid dan diterbitkan Sekretariat Jenderal MPR RI pada 2008 dan 2009.

Penerbitan buku edisi revisi ini terutama dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan tugas para hakim konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara mengingat

di dalam buku ini dapat diketahui maksud dan tujuan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (*original intent*) sebagai salah satu metode penafsiran konstitusi. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir resmi konstitusi.

Selain itu, penerbitan buku edisi revisi ini juga diharapkan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua kalangan, khususnya bagi siapa saja yang melakukan pengkajian/ penelitian tentang perubahan konstitusi yang terjadi pada 1999-2002. Oleh sebab itu, guna memperkaya isi buku edisi revisi ini, juga dimuat sejarah perumusan dan perdebatan topik-topik UUD 1945 sejak zaman Hindia Belanda, BPUPK, PPKI, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Konstituante, hingga menjelang datangnya era reformasi.

Untuk memudahkan dan mempercepat pembaca memahami dan mendapatkan materi yang diinginkan, buku edisi revisi ini tetap disusun dengan sistematika per topik UUD 1945. Lebih dari itu, penyusunan buku edisi revisi ini yang melibatkan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota PAH III/I BP MPR) sebagai narasumber memberikan nilai kesahihan dan akuntabilitas yang tinggi.

Buku edisi revisi ini dapat terbit atas dukungan dan kerja keras berbagai pihak. Untuk itu, atas nama penerbit, kami menyampaikan terima kasih kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Bapak Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H. yang senantiasa memberikan arahan dan dorongan dalam penyelesaian program ini. Demikian juga ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para hakim konstitusi yang telah memberikan dukungan dan perhatian sepenuhnya.

Kami juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tinggnya kepada seluruh nara sumber yang tergabung dalam FK yang telah terlibat secara intens dalam penyusunan naskah. Untuk tim pelaksana yang telah bekerja keras dan dengan tekun menulis naskah buku ini, kami sampaikan terima kasih. Semoga semua kerja keras dan pengabdian itu menjadi amal baik yang bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Akhir kata, semoga buku edisi revisi ini bermanfaat bagi upaya kolektif kita menegakkan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sekaligus mohon maaf apabila masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penerbitan ini.

Jakarta, 5 Juli 2010
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi,

Janedjri M. Gaffar

SAMBUTAN
FORUM KONSTITUSI

Puji syukur senantiasa kami ucapkan kepada Allah Yang Maha Kuasa, atas petunjuk dan kekuatan yang dianugerahkanNya, sehingga edisi revisi buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, dapat diterbitkan pada tahun 2010. Buku Naskah Komprehensif tersebut merupakan hasil kerjasama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi serta terdiri atas sepuluh buku yang masing-masing mengangkat tema tertentu.

Penerbitan buku edisi revisi ini merupakan kelanjutan dari buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 yang diterbitkan pada 2008 lalu. Sebagai buku revisi, edisi kali ini memuat perbaikan kutipan dan tambahan keterangan serta tambahan naskah yang pada buku edisi sebelumnya tidak ada. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari risalah berbagai macam Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada edisi sebelumnya, di antaranya adalah Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat *Review* dan *Preview*, juga yang berasal dari Kegiatan Uji Sahih. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang

dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas tujuh belas jilid yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI pada tahun 2008 dan tahun 2009.

Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 disusun atas dasar Risalah Rapat-rapat MPR yang meliputi Risalah Rapat Paripurna MPR, Risalah Rapat Pleno Badan Pekerja MPR, Risalah Rapat Pleno Panitia *Ad Hoc*, dan Risalah Rapat Pleno Komisi. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat segera setelah setiap rapat selesai dengan ketentuan bahwa apabila dalam waktu 3 X 24 jam tidak ada keberatan atau koreksi dari anggota MPR maka Risalah tersebut dinyatakan sah. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat dengan melakukan transkrip dari kaset rekaman rapat-rapat, sehingga relatif lengkap dan otentik.

Pada 2007 Sekretariat Jenderal MPR RI bekerja sama dengan Forum Konstitusi melakukan revisi atas Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ternyata terdapat kekurangan kutipan dari berbagai pihak, selain juga terdapat beberapa kesalahan penulisan ungkapan bahasa asing, termasuk salah ketik. Revisi tersebut dilakukan dengan cara memutar ulang seluruh rekaman persidangan Rapat Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 1999-2002, yang disesuaikan dengan transkrip yang telah dibuat sebelumnya. Keterlibatan Forum Konstitusi dalam merevisi Buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terutama dalam rangka menjaga keotentikan risalah dimaksud.

Dalam melaksanakan revisi tersebut ditemukan beberapa hambatan karena ternyata terdapat beberapa rekaman yang tidak jelas suara rekamannya dan terdapat pula yang suaranya sama sekali tidak terdengar, bahkan terdapat kaset rekaman yang hilang. Dengan demikian dalam rangka revisi Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008, apabila tidak ditemukan

sumber kutipan pada 17 buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi terdapat dalam buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 maka kutipan tersebut tetap dimuat dengan bersumber pada Risalah rapat yang bersangkutan.

Dalam buku ini diungkapkan perdebatan pemikiran para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan Undang-Undang Dasar, baik melalui media massa, maupun dalam seminar dan perbincangan akademik. Dari pengamatan dan pengalaman kami selama ini selaku anggota PAH III tahun 1999 dan/atau anggota PAH I tahun 2000 - 2002, ternyata banyak aspek yang belum diketahui publik tentang latar belakang, proses, serta mekanisme pembahasan dalam perubahan UUD 1945 tahun 1999–2002, termasuk ruang lingkup perdebatan dan kedalaman diskusi yang berkembang di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui penyebaran informasi yang meliputi segenap data dan fakta sekitar perubahan UUD 1945, yang berlangsung dalam empat tahapan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, diharapkan pemahaman masyarakat semakin mendalam dan karena itu dapat mendorong keterlibatan yang lebih luas dalam upaya menegakkan UUD 1945 dan Pancasila.

Terbitnya buku ini merupakan wujud nyata pelaksanaan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi yang antara lain adalah menerbitkan tiga buku, yaitu tentang: *Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; *Naskah Komprehensif Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; dan *Konstitusi Ditinjau dari Berbagai Aspek*. Melalui Nota Kesepahaman tersebut, Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi secara nyata berikhtiar untuk mewujudkan kesadaran dan ketaatan berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi menyadari sepenuhnya bahwa betapa pentingnya untuk memahami apa maksud yang sesungguhnya di balik lahirnya pasal-pasal pada perubahan Undang-Undang Dasar. Apalagi disadari pula bahwa sangat sulit untuk membaca tumpukan risalah yang ribuan lembar halamannya dengan pembahasan setiap pasal yang tersebar di beberapa buku, karena risalah tersebut adalah himpunan notulen dari seluruh rapat dalam rangka pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent).* Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intent*-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

Forum Konstitusi adalah sebuah forum tempat berkumpulnya para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tahun 1999 dan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, periode 2000-2002, yang merancang perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Forum ini bertujuan tercapainya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sadar dan taat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diberkahi Tuhan Yang Maha Esa. Dalam kegiatan

rutinnya, Forum Konstitusi mengamati dan mendiskusikan setiap perkembangan implementasi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, melakukan sosialisasi dan pemasyarakatan undang-undang dasar baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan lembaga Negara dan instansi Pemerintah.

Bagi Forum Konstitusi, yang sebagian besar anggotanya terlibat penuh dalam penyusunan buku ini sebagai narasumber, penyusunan buku ini bagai memutar kembali setiap episode perdebatan yang penuh dengan semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang dilandasi oleh kecintaan kepada bangsa dan negara, walaupun kadang-kadang terjadi perdebatan sengit ketika membahas pasal-pasal tertentu. Dengan demikian bagi Forum Konstitusi penulisan ini merupakan penulisan dokumentasi sejarah tentang perkembangan, kemajuan, dan modernisasi sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tetap mempertahankan nilai-nlai luhur warisan *founding fathers*. Harapan kami, buku ini, yang merupakan hasil kerja sama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi, akan bermanfaat bagi bangsa dan negara serta generasi yang akan datang.

Terima kasih kami sampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan para Hakim Konstitusi, Sekretaris Jenderal, serta seluruh jajarannya atas kerjasama dalam menyusun dan menerbitkan buku ini, serta kepada seluruh tim penulis yang telah bekerja keras, meluangkan waktu dan pengorbanan lainnya dalam menyusun buku ini.

Jakarta, 7 Juli 2010

Harun Kamil, S.H.	**Ahmad Zacky Siradj**
Ketua	Sekretaris

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI
EDISI REVISI

Saya menyambut dengan gembira penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa saya menyambut gembira penerbitan buku ini.

Pertama, buku ini mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Sehingga dengan membaca buku ini, pembaca akan segera dapat memahami suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan yuridis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Kedua, penerbitan buku ini melengkapi segenap ikhtiar yang dilakukan bangsa ini dalam rangka mewujudkan supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi dapat terwujud manakala masyarakat mendapatkan informasi yang cukup tentang bagaimana mengenal, mengerti dan memahami konstitusi

sebelum kemudian sampai kepada fase implementasi nilai-nilai konstitusi ke dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keistimewaan Buku

Pada 2008 lalu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**. Sebagai sebuah karya, buku tersebut secara substansial memiliki keistimewaan tersendiri, yang menurut sepengetahuan saya, tidak dijumpai pada buku-buku yang lain, bahkan buku yang juga membahas perdebatan dalam perdebatan dan pembahasan perumusan UUD.

Buku tersebut menjadi sebuah karya yang sangat penting dalam pendokumentasian sejarah konstitusi Indonesia. Sebagaimana saya tuliskan di paragraf awal pengantar ini, buku tersebut mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Buku tersebut memberikan gambaran yang gamblang tentang mengapa, bagaimana, dan untuk apa suatu butir ketentuan perubahan dimasukkan ke dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Sejauh yang saya tahu, penerbitan buku tersebut pada awalnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kepentingan internal Mahkamah Konstitusi yakni dalam memeriksa setiap perkara yang diajukan sesuai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Buku tersebut menjadi semacam pegangan normatif para hakim konstitusi untuk memahami secara tepat mengenai prinsip, ide, dan gagasan serta spirit yang terkandung dalam UUD 1945 hasil perubahan yang telah dilakukan pada 1999-2002.

Berkat keberadaan buku tersebut, para hakim konstitusi tidak mengalami kesulitan untuk menangkap suasana kebatinan yang muncul dalam dinamika yang terjadi selama proses pembahasan perubahan konstitusi. Dengan demikian tidak

terdapat kesulitan pula untuk memahami esensi, makna dan manfaat dari adanya butir ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945.

Gagasan Penerbitan Buku

Apabila dilakukan penelusuran, gagasan penerbitan buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** pada dasarnya dilatarbelakangi oleh beberapa hal berikut. ***Pertama***, kelangkaan buku yang berisi tentang pembahasan dan perdebatan secara komprehensif dalam rapat-rapat atau sidang-sidang para pembentuk konstitusi. ***Kedua***, kebutuhan Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 yang tersusun secara sistematis dan komprehensif. ***Ketiga***, kesadaran akan pentingnya menyediakan informasi yang akurat dan sistematis bagi para penyelenggara negara dan warga masyarakat untuk memahami dan melaksanakan Konstitusi.

Terkait dengan kelangkaan buku, meskipun ada, tetapi sangat jarang ditemui buku yang disusun untuk membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD. Sepengetahuan saya, buku paling anyar yang mengulas perdebatan dalam perumusan UUD adalah buku karya **RM. A. B. Kusuma** berjudul *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945,* itupun diterbitkan pada 2004 silam yang kemudian direvisi pada 2009. Setelah itu, hampir tidak dijumpai lagi buku sejenis dengan judul-judul baru, sebelum kemudian Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** diterbitkan.

Saya tidak mengetahui secara persis mengapa tidak banyak orang atau pihak-pihak yang memiliki ketertarikan menulis buku-buku jenis itu. Tetapi yang jelas, kelangkaan buku jenis itu kurang menguntungkan bagi masyarakat untuk mendapatkan bacaan-bacaan yang bermanfaat menambah wawasan dan pemahaman mengenai latar belakang perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Dalam perkembangannya, kelangkaan buku yang membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD juga dirasakan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Meskipun sebenarnya data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 sudah ada tetapi karena tidak tersusun secara sistematis dan komprehensif, maka keadaan itu kurang menunjang kelancaran fungsi Mahkamah Konstitusi. Bagi para hakim konstitusi yang dituntut untuk memahami aspek *original intent* perumusan butir-butir ketentuan UUD 1945 sebagai salah satu metode penafsiran Konstitusi maka kehadiran buku yang menyediakan informasi dan data secara sistematis dan komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan UUD akan bermanfaat dan banyak membantu.

Bagi para penyelenggara negara dan masyarakat, informasi yang sistematis dan akurat juga merupakan sebuah keniscayaan. Adalah sudah menjadi tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara dan warga masyarakat dalam jabatan dan pekerjaan apapun, untuk tunduk dan patuh kepada konstitusi. Tunduk dan patuh dalam konteks ini tentu saja harus diartikan dalam arti memahami dan melaksanakan konstitusi. Untuk dapat mencapai tahap memahami dan melaksanakan konstitusi, diperlukan informasi yang cukup mengenai konstitusi. Buku yang secara sistematis memuat informasi akurat terkait dengan landasan filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD 1945 akan menjawab kebutuhan tersebut.

Kesahihan Informasi

Kesahihan informasi yang disampaikan oleh Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tidak perlu diragukan. Sebab, sumber utama penulisan buku tersebut adalah risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002. Risalah adalah

dokumen tertulis yang menggambarkan secara apa adanya mengenai suasana rapat dengan segala dinamikanya. Dalam hal ini, risalah-risalah yang dijadikan sumber adalah risalah-risalah yang telah disusun dan diterbitkan secara resmi oleh Sekretariat Jenderal MPR sehingga otensitasnya terjamin.

Namun demikian, untuk mencapai tingkat otensitas dan kesahihan yang lebih tinggi lagi, proses penyusunan dan penulisan buku tersebut dibantu oleh informasi yang didapatkan dari narasumber. Narasumber di sini adalah mereka yang terlibat langsung dalam proses perumusan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sangat tepat langkah "menggandeng" Forum Konstitusi (FK) sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*).

Sebagaimana diketahui, FK adalah wadah organisasi yang menghimpun para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III/I Badan Pekerja (BP) MPR yang dulu bertugas merancang perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Keterlibatan FK sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*), dimaksudkan agar buku ini memiliki tingkat otensitas dan kesahihan yang tinggi. Bagaimanapun, dalam penulisan buku tersebut kedudukan FK sangat strategis dan tidak tergantikan oleh pihak-pihak lainnya. Sebab, dari FK didapatkan informasi ''tangan pertama", yang jelas akan memberikan jaminan terhadap otensitas dan kesahihan buku ini.

Penyempurnaan Buku

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata Sekretariat Jenderal MPR melakukan langkah-langkah penyempurnaan terhadap risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002, yang telah diterbitkan sebelumnya. Penyempurnaan risalah tersebut secara otomatis mengakibatkan perubahan yang cukup signifikan terhadap isi Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** baik pada kutipan maupun penambahan materi-materi yang lain.

Berdasarkan hal tersebut, maka revisi terhadap isi buku tersebut adalah sebuah keniscayaan. Sebab, sebuah buku akan kehilangan atau setidaknya berkurang kadar keotentikannya sebagai sumber informasi manakala sumber utama penulisannya juga mengalami perubahan-perubahan. Atas alasan tersebut, saya menyambut baik gagasan untuk melakukan penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**.

Setelah melewati proses pembahasan, revisi atau penyempurnaan terhadap buku tersebut akhirnya dapat diselesaikan. Selesainya rangkaian proses penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tersebut ditandai dengan diterbitkannya buku tersebut dalam edisi revisi.

Saya menghargai setiap langkah yang ditempuh dalam proses penyempurnaan buku tersebut. Terlebih lagi, ketika proses penyempurnaan buku tersebut masih berorientasi pada otensitas dan kesahihan informasi. Guna menjamin hal tersebut, selain mengacu pada risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR yang sudah disempurnakan oleh Sekretariat Jenderal MPR, penyempurnaan buku ini juga dengan melibatkan kembali FK sebagai narasumber. Dengan demikian, kehadiran buku ini menjadi sangat signifikan untuk dikatakan sebagai hasil sebuah proses revisi dan penyempurnaan.

Sebagaimana sudah saya kemukan di awal, sekali lagi, saya menyambut baik dan gembira terhadap penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Harapan saya sederhana dan tidak jauh berbeda dengan harapan-harapan pada buku edisi sebelumnya, yaitu agar kehadiran buku ini bermanfaat bagi banyak kalangan dan semakin memperkaya khazanah sejarah ketatanegaraan Indonesia, khususnya sejarah konstitusi.

Saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada FK yang ikut bekerja keras serta menyumbangkan waktu dan pikiran dalam proses penyusunan buku edisi revisi ini.

Demikian juga, saya mengucapkan terima kasih kepada seluruh tim pelaksana proses penyempurnaan buku yang telah dengan cermat dan tekun turut menyumbangkan andil besar dalam penulisan naskah buku ini.

Meskipun buku ini merupakan hasil proses revisi atau penyempurnaan, akan tetapi bukan berarti buku ini akan tampil dalam kondisi yang sempurna. Tidak ada di dunia ini yang dapat tampil dengan sempurna, kecuali Sang Pemilik Kesempurnaan. Untuk itu, saya menyadari bahwa meskipun telah diupayakan untuk ditampilkan sebaik mungkin, akan tetapi buku ini tetap masih mungkin menyimpan berbagai kekurangan di antara kelebihan dan keunggulannya. Oleh karena ini, saya mohon permakluman atas kekurangan-kekurangan yang masih ada dalam buku edisi revisi ini. Selanjutnya, perbaikan dan penyempurnaan lanjutan terhadap buku ini pada masa-masa mendatang masih terbuka lebar untuk dilakukan.

Dengan diterbitkannya **Buku Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** maka seluruh kalangan masyarakat yang menginginkan dan membutuhkan pengetahuan dan informasi dari buku ini, baik untuk kepentingan kegiatan penyelenggaraan negara maupun untuk kepentingan ilmiah-akademis, akan segera terpenuhi.

Semoga bersama dengan segenap pembacanya, buku ini memiliki peran strategis untuk meretas sebuah jalan baru menuju terwujudnya tatanan negara hukum yang lebih demokratis, aman, damai, adil dan sejahtera. Selamat membaca.

Jakarta, 7 Juli 2010

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

DAFTAR ISI

Dari Penerbit vii
Sambutan Forum Konstitusi xi
Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi xvii
Daftar Isi xxv
Daftar Singkatan xxvii

BAB I
PENDAHULUAN 1

BAB II
LATAR BELAKANG 11
A Perumusan Pembukaan UUD 1945 11
B. Perumusan Dasar Negara 40
C. Perumusan Bentuk Negara 50
D. Perumusan Kedaulatan Negara 58
E. Perumusan Cita Negara 61
F. Perumusan Wilayah Negara 63
G. Perumusan Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan 69

BAB III
PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 73
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 73
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua 79
C. Hasil Pembahasan 93

BAB IV
DASAR NEGARA 97
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 97
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua..... 102
C. Pembahasan Pada Masa Perubahan Ketiga 147
D. Hasil Pembahasan 184

BAB V
BENTUK NEGARA 185
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 185
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua..... 208
C. Hasil Pembahasan 254

BAB VI
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI KEDAULATAN RAKYAT 255
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 255
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua..... 278
C. Pembahasan Pada Masa Perubahan Ketiga 348
D. Hasil Pembahasan 386

BAB VII
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI NEGARA HUKUM..... 389
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 389
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua..... 418
C. Pembahasan Pada Masa Perubahan Ketiga 420
D. Hasil Pembahasan 476

BAB VIII
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI WILAYAH NEGARA 479
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 479
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua..... 485
C. Hasil Pembahasan 624

BAB IX
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN 625
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua 625
B. Hasil Pembahasan 666

BAB X
PENUTUP 667

Daftar Pustaka 673
Lampiran 680
Biodata Singkat Tim Penyusun 689

DAFTAR SINGKATAN

AIPI	:	Asosiasi Ilmu Politik Indonesia
AJI	:	Aliansi Jurnalis Independen
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPUPK	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BP KNIP	:	Badan Pekerja KNIP
BP MPR	:	Badan Pekerja MPR
BFO	:	*Bijeenkomst voor Federal Overleg*
CSIS	:	*Centre for Strategic and International* Studies
DPRGR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRD TK I	:	DPRD Tingkat I
DPRD TK II	:	DPRD Tingkat II
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DUD	:	Dewan Utusan Daerah
DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
F-UD	:	Fraksi Utusan Daerah
F-KKI	:	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
F-PBB	:	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDU	:	Fraksi Perserikatan Daulat Ummat
F-PG	:	Fraksi Partai Golongan Karya
F-KB	:	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-PPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-TNI/Polri	:	Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Polisi Republik Indonesia
F-UG	:	Fraksi Utusan Golongan

F-PDKB	:	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
G.30.S/PKI	:	Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia
ITB	:	Institut Teknologi Bandung
IAIN	:	Institut Agama Islam Negeri
KNIP	:	Komite Nasional Indonesia Pusat
KKN	:	Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
Konstitusi RIS	:	Konstitusi Republik Indonesia Serikat
Kowani	:	Kongres Wanita Indonesia
KMK	:	Kejahatan Melawan Kemanusiaan
KWI	:	Konferensi Wali Gereja Indonesia
Koalisi Ornop	:	Koalisi Organisasi Non-Pemerintah
Lemhannas	:	Lembaga Ketahanan Nasional
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Marsda	:	Marsekal Muda
Mayjen	:	Mayor Jenderal
MPPI	:	Masyarakat Pers dan Penyiar Indonesia
MUI	:	Majelis Ulama Indonesia
PBHI	:	Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia
PB NU	:	Pengurus Besar Nahdatul Ulama
PP Muhammadyah	:	Pimpinan Pusat Muhammadyah
PGI	:	Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia
PPK	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan
PWI	:	Persatuan Wartawan Indonesia
PAH	:	Panitia Ad Hoc
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
RAPBN	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RDPU	:	Rapat Dengar Pendapat Umum
RI	:	Republik Indonesia
SU MPR	:	Sidang Umum MPR

ST MPR	:	Sidang Tahunan MPR
UBK	:	Universitas Bung Karno
UNTAG	:	Universitas 17 Agustus 1945
UPI	:	Universitas Pendidikan Indonesia
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara
UD	:	Utusan Daerah
UKI	:	Universitas Kristen Indonesia
Wantanas	:	Dewan Ketahanan Nasional
Walubi	:	Perwakilan Umat Buddha Indonesia

BAB I
PENDAHULUAN

Buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan* ini merupakan revisi dan penyempurnaan penerbitan pertama. Penyempurnaan dilakukan terutama disebabkan sumber semula berasal dari risalah rapat yang belum lengkap. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada 2008 dan 2009 menerbitkan risalah rapat-rapat pembahasan UUD 1945 yang lebih lengkap meliputi risalah rapat-rapat, termasuk risalah rapat Tim Kecil, Tim Perumus, Lobi, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, dan Uji Sahih.

Risalah rapat sebelumnya merupakan risalah sementara yang disusun apa adanya untuk mendokumentasikan perdebatan dalam rapat-rapat yang membahas Perubahan UUD 1945 mulai 1999 sampai dengan 2002. Oleh karena konstitusi merupakan dokumen negara yang penting, maka akurasi dan keotentikannya harus dijaga bersama, terutama oleh MPR yang berwenang melakukan perubahan konstitusi berdasar Pasal 37 UUD 1945. Usaha penyempurnaan atas risalah tersebut, melibatkan para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR RI 1999 dan anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI 2000, 2001 dan 2002 yang terlibat langsung sebagai pelaku perubahan UUD 1945.

Penyusunan risalah oleh Tim yang dibentuk Pimpinan MPR RI masa bakti 2004-2009 berdasarkan Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 4/Pimp./2008 tanggal 1 Maret 2008

dengan tugas untuk menyusun risalah perubahan pertama Sidang Umum MPR 1999 sampai dengan perubahan keempat Sidang Tahunan MPR 2002 berdasarkan bahan-bahan resmi berupa kaset rekaman dan catatan-catatan rapat. Hasil penyusunan risalah tersebut telah diterbitkan secara resmi oleh MPR dalam 17 buku dengan judul *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*. Dengan demikian, timbul pemikiran untuk merevisi Naskah Komprehensif berdasarkan bahan-bahan dari risalah terakhir yang diterbitkan MPR RI tersebut sebagai dokumen lebih lengkap dan akurat serta otentitasnya dapat dipertanggungjawabkan.

Semua aspek dan sisi perdebatan termasuk suasana kebatinan perubahan yang terjadi nampaknya tidak dapat terekam dengan sangat lengkap. Akan tetapi dengan keterlibatan penuh dari para narasumber yang merupakan pelaku sejarah perubahan yaitu para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III (1999) terutama para anggota PAH I (1999-2002) Badan Pekerja MPR yang tergabung dalam Forum Konstitusi yang berasal dari berbagai fraksi di MPR, mengisi hal-hal yang dapat terlewatkan. Begitupula materi pembahasan dalam forum-forum lobi dan pertemuan tidak resmi yang kadang-kadang menentukan dalam perumusan akhir yang semula kurang terekam dalam buku ini, dengan ingatan dan pengetahuan pelaku sendiri mampu manambah validitas dan keotentikan sumber data dan penggambaran suasana kebatinan yang berlangsung saat itu.

Uraian buku ini menyuguhkan secara obyektif apa yang dibahas dan dibicarakan para anggota MPR ketika mendiskusikan usul-usul perubahan sehingga melahirkan pasal-pasal perubahan Undang-Undang Dasar sekarang ini. Untuk menelusuri materi pembahasan mengenai tema tertentu dalam 17 buku risalah MPR bukan pekerjaan ringan dan cepat. Membutuhkan waktu panjang membaca lembar per lembar risalah perubahan yang dilakukan sejak Sidang Umum 1999.

Buku ini dimaksudkan menjadi wahana yang memberi kemudahan bagi peminat yang hendak menelusuri berbagai sisi

perdebatan serta pandangan yang berkembang saat perubahan dilakukan dengan memfokuskan perhatian pada tema-tema tertentu yang pada akhirnya terumuskan pasal dan ayat-ayatnya. Mengetahui asal-usul lahirnya sebuah pasal perubahan adalah sangat penting untuk memahami Undang-Undang Dasar terutama dari sisi *original intent* (maksud dan tujuan) dari para perumus perubahan Undang-Undang Dasar.

Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm)* yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat Pernyataan Kemerdekaan. Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal. Hal tersebut merupakan hal yang wajar mengingat pada saat persidangan PPKI mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya UUD bersifat sementara.

> ...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.
>
> Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*.[1]

Dalam proses perubahan UUD 1945, Pembukaan disepakati tidak diubah dan menjadi pemandu dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila

[1] Mr. Hadji Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Djilid Pertama*, Cet Ke-2, (Jakarta: 1971), hlm. 410.

sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan kesepakatan luhur bagi terjaminnya dan tegaknya negara bangsa, sekaligus juga sebagai "bintang pemandu" yang mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia.

Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); Selain itu juga disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances*. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung.

Perubahan besar naskah UUD 1945 semula terdiri atas 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, dan 4 pasal Aturan Peralihan serta 2 ayat Aturan Tambahan. Kemudian setelah perubahan, UUD 1945 terdiri atas 21 bab, 73 pasal, dan 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan serta 2 pasal Aturan Tambahan. Perubahan-perubahan penting antara lain susunan dan kedudukan MPR, menghapuskan kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan negara, pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD) secara langsung, pembatasan masa jabatan Presiden/Wakil Presiden, memberikan landasan Pemilu, peran Partai Politik, otonomi daerah yang diperluas, anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen, Hak Asasi Manusia yang dirumuskan secara lengkap dan rinci, dicantumkannya wilayah negara, pengaturan *impeachment*, lambang negara, dipertahankannya Pasal 29 UUD 1945, ditetapkannya sistem

perekonomian nasional, tidak dimungkinkan berubahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal perubahan UUD diatur lebih rinci, penegasan UUD adalah Pembukaan dan Pasal-Pasal dan dihapuskannya Tap-Tap MPR, dihapuskannya DPA sebagai lembaga tinggi negara dan fungsinya masuk ranah eksekutif, penyebutan resmi UUD 1945 dan Pembukaan, tidak memberlakukannya Penjelasan, dibentuknya beberapa lembaga baru (Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, dan Komisi Yudisial), meneguhkan paham kedaulatan rakyat sesuai konstitusi, menegaskan Indonesia sebagai negara hukum.

Selain itu, perubahan UUD menggunakan cara adendum, yakni perubahan dengan tetap mempertahankan naskah UUD 1945 sebelum perubahan sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah UUD sebelum perubahan. Perubahan yang berlangsung satu kali dalam empat tahap menimbulkan salah pengertian di masyarakat. Ada pihak-pihak yang mengganggap bahwa UUD 1945 yang sudah dirubah empat kali dengan demikian yang berlaku adalah Perubahan Keempat UUD 1945. Selain itu, adanya naskah UUD 1945 dalam satu naskah yang dicetak oleh berbagai lembaga negara dan masyarakat menimbulkan anggapan naskah UUD 1945 sudah diganti dengan UUD 2002.

Sebelum dan selama proses perubahan UUD mengemuka pandangan beberapa kelompok masyarakat agar kelemahan-kelemahan mendasar UUD 1945 agar dilakukan pembaruan (*renewal*) dengan UUD yang sama sekali baru. Usulan ini dikemukakan unsur perguruan tinggi, Selain itu juga dikemukakan gagasan oleh para pakar, organisasi non-pemerintah, serta ormas lainnya. Pandangan pembaharuan UUD merupakan model perubahan pengalaman Indonesia dan pengalaman negara-negara dengan tradisi Kontinental. Namun, di saat tersebut juga terdapat beberapa kelompok masyarakat yang masih mempertahankan UUD 1945 sebagai dokumen sakral. Mereka beranggapan bahwa permasalahan

bangsa selama ini penyelesaiannya cukup di tingkat peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Buku ini secara khusus menguraikan lima topik yang berbeda, tetapi sangat berkaitan, yaitu mengenai fundamen/ sendi-sendi negara. Uraian dimulai dari latar belakang sejarah pengaturan dan praktik yang terkait dengan kelima topik tersebut dalam perjalanan negara Indonesia sejak zaman Hindia Belanda, perumusan dalam BPUPK, dan dalam perjalanan bangsa setelah Indonesia merdeka, yaitu masa berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, serta kembali berlakunya UUD 1945 hingga masa dimulainya perubahan Undang-Undang Dasar. Uraian dalam buku ini memberikan gambaran yang jelas betapa luasnya sudut pandang topik yang berkembang dalam pembahasan perubahan. Pandangan dari para ahli di bidang yang bersangkutan, pimpinan organisasi massa dan profesi, kalangan kampus dan akademisi, pandangan masyarakat umum dari seluruh daerah di Indonesia melalui penyerapan aspirasi masyarakat secara umum, serta hasil studi banding dari berbagai negara yang ditulis dalam buku ini, telah turut mewarnai dan mempengaruhi cara pandang dan pendapat para anggota MPR mengenai suatu topik atau pasal yang akan diubah.

Metode penulisan buku ini mengikuti urutan waktu, mekanisme dan tingkat pembahasan di MPR yang dimulai dari pembahasan pada periode tahun 1999, 2000, 2001, dan terakhir tahun 2002. Tampak jelas bahwa Perubahan Keempat tahun 2002 tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan rangkaian pembahasan dan kristalisasi pemikiran dari proses pembahasan sebelumnya. Karena itu, perubahan UUD 1945 yang terdiri dari Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat adalah satu rangkaian perubahan yang merupakan satu kesatuan. Apa yang diubah pada Perubahan Pertama adalah hanya terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang karena waktu yang sangat terbatas pada saat itu. Semula pasal yang belum selesai dibahas pada Perubahan Pertama akan diselesaikan seluruhnya pada

Perubahan Kedua bulan Agustus tahun 2000. Akan tetapi, ternyata tidak seluruhnya juga dapat diselesaikan pada tahun 2000 sehingga harus dibahas kembali dan diputuskan pada tahun 2001, yaitu pada Perubahan Ketiga. Demikian juga, beberapa pasal tersisa yang belum dicapai kesepakatan pada Perubahan Ketiga dibahas kembali dan diselesaikan pada Perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan seluruh pasal yang terkait dengan topik ini diputuskan secara musyawarah mufakat.

Penulisan buku ini juga mengikuti mekanisme dan tingkat pembahasan perubahan UUD 1945 di MPR yang dilakukan melalui proses yang sangat panjang. Pada tahun 1999, pembahasan perubahan UUD 1945 dimulai dari pemandangan umum setiap fraksi pada Rapat Pleno Badan Pekerja MPR dalam Sidang Umum MPR 1999. Kemudian dibahas secara mendalam pada Rapat Panitia Ad Hoc III sebagai salah satu alat kelengkapan Badan Pekerja BP MPR yang ditugasi untuk membahas dan menyiapkan bahan perubahan UUD 1945 dalam waktu sekitar sepuluh hari. Mengenai fundamen/sendi-sendi negara, praktis belum semuanya dibahas pada Perubahan Pertama tahun 1999 karena pada saat itu hanya terfokus pada pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances)*.

Pada Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat, alat kelengkapan Badan Pekerja MPR yang dibentuk bernama PAH I bertugas melanjutkan perubahan UUD 1945 dalam setiap Sidang Tahunan MPR dengan waktu hampir 12 bulan. Baik pada PAH III maupun PAH I, hasil pembahasan pada Pleno PAH yang belum ada kesepakatan dikerucutkan pada tingkat lobi antar fraksi dalam PAH. Kemudian, dilanjutkan untuk dirumuskan oleh tim perumus dan sinkronisasi yang hasilnya disahkan dalam Pleno PAH untuk dilaporkan ke Rapat Paripurna Badan Pekerja. Hasil Badan Pekerja inilah yang menjadi bahan untuk dibahas pada Rapat Paripurna MPR untuk disahkan. Pada tingkat pembahasan di Rapat Paripurna

MPR, dimulai pemandangan umum fraksi atas rancangan perubahan UUD, kemudian dibahas di tingkat Rapat Komisi. Pada Rapat Komisi inilah dilakukan pembahasan kembali atas seluruh materi rancangan perubahan. Pasal yang belum dapat disepakati di tingkat Rapat Komisi didiskusikan kembali dan diselesaikan pada tingkat lobi antar fraksi yang kemudian disahkan oleh Rapat Komisi. Hasil Rapat Komisi inilah yang disahkan pada tingkat Rapat Paripurna MPR yang memiliki kewenangan mengubah pasal UUD 1945.

Seperti yang tertuang dalam buku ini, Pembukaan UUD 1945 disepakati untuk tidak diubah dan kemudian disahkan pada Perubahan Kedua tahun 2000, sedangkan mengenai dasar negara Pancasila yang sempat dibahas hingga Perubahan Ketiga tahun 2001 disepakati untuk tidak dimasukkan sebagai bagian dari batang tubuh dan tetap dipertahankan dalam Pembukaan UUD 1945. Begitu pula Pasal 1 Ayat (1) tentang Bentuk Negara juga tidak mengalami perubahan dan disahkan pada Perubahan Ketiga tahun 2001. Pasal 1 Ayat (2) tentang Kedaulatan Rakyat dan Pasal 1 Ayat (3) tentang Negara Hukum yang mengalami perubahan juga disahkan pada Perubahan Ketiga tahun 2001. Pasal 25 A tentang Wilayah Negara disahkan pada Perubahan Keempat tahun 2002. Sementara itu, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan disahkan pada masa Perubahan Kedua tahun 2000. Kemudian Buku ini diakhiri dengan bagian penutup yang merangkum serta menyimpulkan seluruh uraian yang ada dalam buku ini.

Dalam seluruh pembahasan perubahan UUD 1945 ini, diikuti oleh semua fraksi yang ada di MPR, yaitu.

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP);
2. Fraksi Partai Golkar (F-PG);
3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP);
4. Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB, yaitu dari Partai Kebangkitan Bangsa);
5. Fraksi Reformasi (F-Reformasi, terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan);

6. Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB);
7. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI, yaitu gabungan dari PKP, Partai IPKI, Partai Bhinneka Tunggal Ika(PBI), PNI Front Marhaen, PNI Massa Marhaen, Partai Katolik Demokrat, dan PDI Budi Hardjono);
8. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU, yaitu gabungan dari Partai Nahdlatul Ummah, Partai Kebangkitan Umat, Partai Politik Masyumi, Partai Daulat Rakyat, dan Partai Syarikat Islam Indonesia);
9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB);
10. Fraksi Utusan Golongan (F-UG);
11. Fraksi TNI/Polri; serta
12. Fraksi Utusan Daerah (F-UD, dibentuk pada ST MPR 2001 dan baru terlibat pembahasan pada Perubahan Keempat pada 2002).

Pada bagian akhir dari tulisan ini ditutup dengan kesimpulan untuk memberikan kemudahan memahami seluruh uraian dalam buku ini.

BAB II
LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia, dalam lintas sejarahnya, pernah memberlakukan tiga konstitusi yang disebabkan oleh adanya perubahan bangunan negara. Hal itu dimulai dengan adanya perubahan bangunan negara kesatuan yang berdasarkan UUD 1945 berubah menjadi negara federal yang berdasarkan Konstitusi RIS, 27 Desember 1949. Kemudian, hal itu berubah lagi menjadi bangunan negara kesatuan berdasarkan UUDS, 15 Agustus 1950, yang kemudian melalui Dekrit Presiden, 5 Juli 1959, tanpa mengubah bangunan negara kesatuan Indonesia kembali memberlakukan UUD 1945. Pada era Reformasi terjadi lagi perubahan terhadap UUD 1945 dalam empat tahap, tanpa mengubah negara kesatuan dari tahun 1999 hingga 2002.

Di bawah ini akan diuraikan tentang sejarah perumusan konstitusi, Pembukaan UUD 1945, dasar negara, kedaulatan negara, bentuk negara, cita negara, sistem pemerintahan, wilayah negara, bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan.

A. Perumusan Pembukaan UUD 1945

Perumusuan Pembukaan UUD 1945 dibahas oleh sebuah Panitia Kecil Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Ketua BPUPK membentuk sebuah Panitia Kecil yang beranggotakan delapan orang.[1] Panitia Kecil

[1] Ir. Soekarno (ketua), Drs. Moh. Hatta (anggota), Mr. Moh. Yamin (anggota), Mr. A.A. Maramis (anggota), R. Otto Iskandardinata (anggota), M. Soertadjo Kartohadikoesoemo (anggota), Ki Bagoes Hadikoesoemo (anggota), dan KH. Wachid Hasjim (anggota).

yang dipimpin oleh Soekarno itu bertugas mengumpulkan usul para anggota BPUPK yang akan dibahas pada masa sidang kedua yang direncanakan berlangsung bulan Juli 1945.

Sebagai ketua, Soekarno, menganggap keanggotaan Panitia Kecil dari golongan Islam yang hanya diwakili oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo dan Wachid Hasjim tidak proporsional. Oleh karena itu, ketika hendak merumuskan naskah Mukaddimah UUD, Soekarno mengubah jumlah anggota Panitia Kecil menjadi sembilan orang sehingga diberi nama Panitia Sembilan dengan komposisi lima dari golongan kebangsaan dan empat dari golongan Islam.[2]

Panitia Sembilan ini berhasil merumuskan naskah Mukaddimah UUD yang juga dikenal dengan istilah Piagam Jakarta pada masa reses. Pada 10 Juli 1945 Soekarno sebagai Ketua Panitia Kecil BPUPK melaporkan sebagai berikut.

> Panitia 9 orang inilah sesudah mengadakan pembicaraan yang masak dan sempurna telah mencapai hasil baik untuk mendapatkan satu modus, satu persetujuan itu termaktub di dalam satu rancangan pembukaan hukum dasar, rancangan *preambule* hukum dasar, yang dipersembahkan sekarang oleh Panitia Kecil kepada sidang sekarang ini, sebagai usul. Menjadi artinya: Panitia Kecil menyetujui sebulat-bulatnya rancangannya *preambule* yang disusun oleh anggota-anggotanya yang terhormat: Moh. Hatta, Moh. Yamin, Subardjo, Maramis, Wachid Hasyim, Soekarno, Abikoesno Tjokrosujoso, dan Haji Agoes Salim itu. Marilah sekarang saya bacakan usul rancangan pembukaan itu kepada Tuan-tuan.
>
> Pembukaan: bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.
>
> Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat

[2] Ir. Soekarno (ketua), Drs. Moh. Hatta (anggota), Mr. Moh. Yamin (anggota), Mr. A.A. Maramis (anggota), Mr. A. Soebardjo (anggota), K.H. Wachid Hasjim (anggota), K.H. Kahar Moezakkir (anggota), H. Agoes Salim (anggota), dan R. Abikoesno Tjokrosoejoso (anggota). Lima orang pertama sebagai perwakilan golongan kebangsaan, empat orang berikutnya mewakili golongan Islam.

sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia Merdeka yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sekianlah tuan-tuan yang terhormat, Paduka Tuan Kaityo yang termulia, rancangan *preambule* yang diusulkan Panitia Kecil penyelidik usul-usul. Di dalam *preambule* itu ternyatalah, seperti saya katakan tempo hari, segenap pokok-pokok pikiran yang mengisi dada sebagian besar dari pada anggota-anggota Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai. Masuk di dalamnya ketuhanan, dan terutama sekali kewajiban ummat Islam untuk menjalankan syariat Islam masuk di dalamnya; kebulatan nasionalisme Indonesia, persatuan bangsa Indonesia masuk di dalamnya; kemanusiaan atau Indonesia Merdeka di dalam susunan perikemanusiaan dunia masuk di dalamnya; perwakilan permufakatan kedaulatan rakyat masuk di dalamnya; keadilan sosial, *sociale rechtsvaardigheid,* masuk di dalamnya. Maka oleh karena itu Panitia Kecil penyelidik usul-usul berkeyakinan bahwa inilah *preambule* yang bisa menghubungkan,

> mempersatukan segenap aliran yang ada di kalangan Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai.[3]

Sidang Kedua BPUPK dilaksanakan pada 11-17 Juli 1945. Pada Sidang Kedua anggota BPUPK ditambah enam orang anggota baru, yaitu Abdul Fatah Hasan, Asikin Natanegara, Soerio Hamidjojo, Mohammad Noor, Tuan Besar, dan Abdul Kaffar. Sidang dimulai dengan penyampaian laporan hasil kerja Panitia Kecil dan penyampaian pandangan dari beberapa anggota. Selanjutnya, Radjiman Widiodiningrat selaku ketua membentuk panitia dengan tugas mendalami sekaligus menemukan rumusan mengenai tema yang dipandang penting. Salah satu panitia yang dibentuk dengan tugas khusus menyusun rancangan UUD adalah Panitia Hukum Dasar yang terdiri atas sembilan belas orang dan diketuai oleh Soekarno.[4]

Pada Rapat Besar, 11 Juli 1945, Parada Harahap memberikan komentar atas rancangan *preambule* yang telah dibacakan sebelumnya sebagai berikut.

> Kalau saya membaca rancangan mukadimah ini, sesungguhnya saya sudah melihat gambaran daripada Undang-Undang Dasar itu. Di sini saya melihat bahwa kata-kata yang ringkas tersimpul sebenarnya segala kehendak dan bentuk sifat negara yang hendak kita dirikan itu. Saya menyatakan hormat dan pujian kepada mereka yang mengarang mukadimah ini sehingga tidak ada satupun kesan, bahwa segala keinginan bangsa Indonesia boleh dikatakn sudah tercantum di dalamnya...
>
> ... tapi satu hal tidak boleh dilupakan ialah bahwa langkah kita menuju pintu gerbang Indonesia Merdeka sekarang ini meskipun bersifat pula kelanjutan daripada gerakan bangsa kita sendiri, tetapi adalah dibantu dan disokong oleh bala tentara Dai Nippon. Hal ini saya minta supaya

[3] Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Siguntang, 1971), Jilid I, cet. Ke-2, hlm. 154.

[4] Ir. Soekarno (Ketua), Mr. A. A. Maramis (anggota), R. Otto Iskandardinata (anggota), B.P.H. Poeroebojo (anggota), Agoes Salim (anggota), Mr. Soebardjo (anggota), Prof. Mr. Dr. Soepomo (anggota), Ny. Maria Ulfah Santosa (anggota), K.H. Wachid Hasjim (anggota), Parada Harahap (anggota), Mr. J. Latuharhary (anggota), Soesanto (anggota), Sartono (anggota), Wongsonegoro (anggota), Woerjaningrat (anggota), Mr. R. Pandji Singgih (anggota), Tan Eng Hoa (anggota), Hoesein Djajadiningrat (anggota), dan Dr. Soekiman (anggota).

> dapat kiranya tetap menjadi peringatan di dalam salah satu keterangan yang akan dibuat oleh komisi nanti. Jika saya baca di sini umpamanya, kata-kata "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu jajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-keadilan," maka itu suatu keterangan kepada dunia dan keterangan pula bahwa perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampai kepada saat bahagia, selamat, dan santausa ada kiranya nanti dicantumkan sebagai suatu keterangan bahwa kita mengakui dan memperingati bahwa tercapainya kemerdekaan negara kita adalah juga dengan bantuan saudara kita bala tentara Dai Nippon...[5]

Dalam menanggapi usulan yang dikemukakan oleh Parada Harahap, Moh. Yamin memberikan pernyataan sebagai berikut.

> Perkataan Parada Harahap itu tentulah tidak dapat menimbulkan perasaan ragu-ragu bahwa kita sama sekali tidak bermaksud melupakan jasa Dai Nippon yang melepaskan Indonesia dari penjajahan di dalam peperangan Asia Timur Raya. Perasaan itu memang tidak didapat dalam perkataan-perkataan dalam mukadimah itu karena mukadimah itu sendiri dan penyusunan seluruh konstitusi yang kita lakukan adalah semuanya berlaku di dalam udara peperangan Asia Timur Raya, yang memberi kesempatan kepada kita menyusun kemerdekaan dalam suatu Undang-Undang Dasar, yang nanti akan tertulis dengan darah pergerakan dan dengan air mata perjuangan kita dalam beberapa puluh tahun yang lalu.
>
> Tetapi menurut teknik susunan Undang-Undang Dasar maka tidak perlulah perkataan Asia Timur Raya itu dimasukkan dalam mukadimah dan juga tidak baik dimasukkan ke dalam *konstitutie* sendiri karena penyebutan peristiwa itu hendaklah dilaksanakan dalam suatu penerangan yang istimewa, jadi tidak dalam konstitusi atau dalam mukadimah, melainkan dalam keterangan yang lain... Adapun mukadimah yang kita persembahkan kepada rapat ini adalah pula sebagai suatu *gentlemen-agreement* seperti *gentlemen-agreement* kota Magelang yang dimaksud oleh Dr. Soekiman. Mukadimah ini adalah satu *Jakarta-charter* yang meliputi dasar-dasar negara Indonesia

[5] Moh. Yamin, *Op. Cit.*, hlm. 215-216

> Merdeka, berisi dasar-dasar daripada aliran-aliran, yang ada di Pulau Jawa sehingga di dalam *Jakarta-charter* ini, yang ditulis berupa mukadimah Undang-Undang Dasar itu adalah disebutkan bahwa bentuk negara dibentuk atas kemauan bangsa kita sendiri dan untuk kepentingan rakyat yang mengingini satu *declaration of rights*, satu *declaration of independence,* dan satu *constitution republic.*[6]

Pada Rapat Besar, 11 Juli 1945, Latuharhary mengemukakan keberatan terhadap beberapa kata yang termuat dalam *preambule* sebagai berikut.

> Berkeberatan tentang kata-kata "berdasar atas ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat buat pemeluk-pemeluknya". Akibatnya, mungkin besar, terutama terhadap agama lain. Karena itu, diminta supaya di dalam Undang-Undang Dasar diadakan pasal yang terang: Kalimat ini bisa juga menimbulkan kekacauan misalnya terhadap adat-istiadat.[7]

Dalam menanggapi keberatan tersebut, Agoes Salim memberikan jawaban sebagai berikut.

> Pertikaian hukum agama dengan hukum adat bukan masalah baru dan pada umumnya sudah selesai. Lain dari itu orang-orang yang beragama lain tidak perlu kuatir; keamanan orang-orang itu tidak tergantung kepada kekuasaan negara, tetapi pada adatnya umat Islam yang 90% itu.

Lalu, ketua sidang juga memberikan tanggapan sebagai berikut, "*Preambule* adalah suatu hasil jerih payah antara golongan Islam dan kebangsaan. Kalau kalimat ini tidak dimasukkan, tidak bisa diterima oleh kaum Islam." Wongsonegoro dan Djajadiningrat memberikan komentar, "Mungkin menimbulkan fanatisme karena seolah-olah memaksa menjalankan syariat bagi orang-orang Islam." Selanjutnya, Wachid Hasyim juga turut memberikan komentar, "Mengingat kepada dasar permusyawaratan sebab paksaan-paksaan tidak bisa terjadi. Jika ada anggota yang menganggap kalimat ini tajam, ada juga yang menganggap kurang tajam."

---

[6] *Ibid.,* hlm. 227-228

[7] *Ibid.,* hlm. 259

Setelah itu, ketua sidang memberikan pernyataan sebagai berikut.

> Mengulangi lagi bahwa kalimat itu kompromis antara golongan kebangsaan dan Islam, yang hanya didapat dengan susah payahnya. Oleh karena pokok-pokok lain kiranya tidak ada yang menolak, pokok-pokok dalam *preambule* dianggap sudah diterima.[8]

Pada Rapat Besar yang dilaksanakan pada 14 Juli 1945, Soekarno sebagai Ketua Panitia Undang-Undang Dasar menyampaikan laporan hasil pembahasan Panitia Kecil sebagai berikut.

> Terlebih dahulu maka kami usulkan kepada Paduka Tuan Ketua yang mulia, supaya pada hari ini, dalam sidang sekarang ini dibicarakan saja lebih dahulu pernyataan Indonesia Merdeka serta Pembukaan Undang-Undang Dasar itu...
>
> Bunyi rencana pernyataan Indonesia Merdeka ialah sebagai berikut: Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Bangsa Indonesia di zaman dahulu telah mempunyai riwayat mulia dan bahagia, sebagai bangsa merdeka yang bertanah air merdeka dan bernegara merdeka, yang batas-batasnya meliputi seluruh kepulauan Indonesia sampai ke Papua, malah melampaui daratan Asia sampai ke batas-batas tanah Siam; negara merdeka, yang dalam perhubungan perdamaian dan persahabatan dengan negara-negara merdeka di daratan Asia, menyambut tiap-tiap bangsa yang datang dengan kemurahan hati.
>
> Kedatangan bangsa-bangsa Barat di Indonesia membawalah bencana kepada bangsa Indonesia itu. Terlebih sekali setelah dalam berebut-rebut hak perniagaan, bangsa Belanda dengan kongsi perniagaan "*Vereenigde Oost Indiesche Compagnie*" beroleh kemenangan atas bangsa Indonesia, yang memperlakukan bangsa Barat itu dengan kemurahan hati dan sangat baik, seperti dalam perniagaan. Memang dari mulanya bangsa Barat mendasarkan kemenangan monopoli atas kekuasaan politik dan kekerasan senjata.

[8] Cetak miring pada kata-kata "dianggap sudah terima" sebagaimana tertulis dalam Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *ibid*, hlm. 259

Maka jatuhlah lama-kelamaan Kepulauan Indonesia itu ke bawah pengaruh dan kekuasaan kongsi perniagaan Belanda itu; diputuskanlah olehnya perhubungan Indonesia keluar dengan negara-negara merdeka yang lain-lain; direbut, dirampaslah dengan senyata-nyatanya segala hak dan kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai bangsa merdeka yang bernegara merdeka.

Kerajaan Belanda yang mewarisi hak-hak rampasan "*Vereenigde Oost Indiesche Compagnie*" itu dalam satu setengah abad pemerintahan atas negeri dan bangsa Indonesia pada hakekatnya melanjutkan semata-mata haluan politik yang lama itu, yaitu politik memecah-mecah persatuan kita, menghina, menginjak-injak rasa kehormatan kita, menghisap, memeras kekayaan kita untuk kepentingan bangsa Belanda sendiri.

Kejahatan, niat dan tujuan itu tak dapat disembunyikan seterusnya di dalam dunia, yang di dalamnya bertambah-tambah kehebatan perlombaan imperialisme Barat, berebut kekayaan segenap dunia. Dan lama-kelamaan bangkitlah kembali dengan sehebat-hebatnya semangat perlawanan bangsa Indonesia, yang memang tak pernah padam dan tak pernah dipadamkan, dalam lebih tiga abad perkosaan oleh imperialisme Belanda itu. Sejarah kolonialisme Belanda di Indonesia adalah sejarah berpuluh-puluh pemberontakan bangsa Indonesia melawan imperialisme Belanda itu. Bergeloralah lagi di dalam kalbu bangsa Indonesia tekad yang berkobar-kobar, berbangkit kembali sebagai satu bangsa yang merdeka dalam satu negara yang merdeka.

Kemenangan Dai Nippon Teikoku dalam perangnya dengan Rusia dalam tahun 1905 M mencurahi kehendak itu dengan semangat kebangsaan Timur. Gugurlah anggapan tak terpatahkannya kekuatan Barat, gugurlah angka kelebihan Barat, yang telah membelenggu bangsa-bangsa Timur itu beratus tahun.

Contoh Dai Nippon Teikoku yang beroleh kejayaan itu melahirkan pergerakan teratur dalam bangsa Indonesia, yang didasarkan atas cita-cita keadilan dan kemanusiaan, menuntut pengakuan hak kemerdakaan tiap-tiap bangsa. Tidak tercegah, tidak tertahan tumbuhnya, meluas, dan mendalamlah pergerakan ini dalam segenap lapisan dan segenap barisan bangsa Indonesia, betapa pun kerasnya, betapa pun buasnya, betapapun ganasnya

kekuasaan pemerintah Belanda berikhtiar mencegah dan menindasnya.

Di saat memuncaknya gelagat pergerakan itu yang seperti ibarat saat kelahiran anak dari kandungan ibunya maka Tuhan Yang Maha Kuasa telah membelokkan perjalanan riwayat dunia, mengalih/memindahkan perimbangan kekuasaan di muka bumi, istimewa di daearah Lautan Teduh, seolah-seolah untuk membantu pembinaan kelahiran itu.

Tuntutan Dai Nippon Teikoku bertentangan dengan tujuan-tujuan imperialisme Barat, yaitu tuntutan hak kemerdekaan Asia atas dasar persamaan hak bangsa-bangsa, serta politik yang dengan tegas dan tepat dijalankan olehnya menuju pembangunan negara-negara merdeka dan lingkungan kemakmuran bersama di Asia Timur Raya akhirnya telah menyebabkan Dai Nippon Teikoku menyatakan perang kepada Amerika dan Inggris. Perang Asia Timur Raya ini, yang berkebetulan dengan saat memuncaknya perjuangan pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia dan pergerakan kemerdekaan bangsa-bangsa Asia yang lain menjadilah sebagai puncak pertemuan perjuangan kemerdekaan segala bangsa Asia di daratan dan di kepulauan Asia.

Dengan mengakui dan mengahargai tinggi keutamaan niat dan tujuan Dai Nippon Teikoku dengan Perang Asia Timur Raya itu, maka tiap-tiap bangsa dalam lingkungan Asia Timur Raya atas dasar pembelaan bersama wajiblah menyumbangkan sepenuhnya tenaganya dengan tekad yang sebutlat-bulatnya kepada perjuangan bersama itu sebagai jaminan yang seteguh-teguhnya untuk keselamatan kemerdekaannya masing-masing.

Maka sekarang telah sampailah perjuangan pergerakan Indonesia kepada saat yang berbahagia dengan selamat-sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke pintu gerbang negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, dan yang hidup sebagai anggota sejati dalam kekeluargaan Timur Raya. Di depan pintu gerbang negara Indonesia itulah rakyat Indonesia menyatakan hormat dan terima kasih kepada semua pahlawan-pahlawan kemerdekaannya yang telah mangkat.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, berdasar atas segala alasan yang tersebut di atas itu, dan didorong oleh keinginan luhur supaya bertanggung jawab atas nasib

sendiri, berkehidupan kebangsaan yang bebas, mulia, terhormat, maka rakyat Indonesia dengan ini:

MENYATAKAN KEMERDEKAAN.

Kemudian diikuti oleh pembukaan yang bunyinya:

Dengan nama Allah, Pengasih dan Penyayang!

Untuk membentuk pemerintah negara Indonesia yang melindungan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah-darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, menyuburkan hidup kekeluargaan Asia Timur Raya, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam satu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam satu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat-kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...[9]

Setelah Soekarno membacakan laporan rumusan Rancangan pernyataan kemerdekaan dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta menyampaikan beberapa usulan perubahan beberapa kata ketika dirumuskan dalam rapat kecil, Radjiman mempersilakan peserta sidang untuk berbicara. Kemudian, Hadikoesoemo, salah satu anggota rapat, angkat bicara sebagaimana berikut.

Di dalam segala keterangan Tuan Syusa tadi hanya satu, perkara yang kecil sekali, yang akan saya minta dicabut atau dihilangkan: saya menguatkan *voorstel* Kiyai Sanusi dalam pembukaan di sini yang mengatakan bahwa perkataan dengan kewajiban ummat Allah swt. "bagi pemeluk-pemeluknya" adalah menurut keterangan Kiyai Sanusi, tidak ada haknya dalam kata-kata Arab dan menambah janggalnya kata-kata. Jadi, tidak ada artinya dan hanya menambah janggalan, menambah perkataan yang kurang baik, menunjukkan pemecahan kita. Saya harap suapaya

[9] Laporan selengkapnya tercantum dalam Moh. Yamin, *Op. Cit.*, hlm. 273-276

> "bagi pemeluk-pemeluknya" itu dihilangkan saja. Saya masih ragu-ragu, bahwa di Indonesia banyak perpecahan-perpecahan dan pada praktiknya maksudnya sama saja. Itulah pendapat saya yang menguatkan Kiyai Sanusi.[10]

Untuk menanggapi usulan itu, Ketua Radjiman langsung mempersilakan kepada Soekarno untuk menjawabnya. Jawaban Soekarno adalah sebagai berikut.

> Paduka Tuan Ketua, kami Panitia Perancang mengetahui, bahwa anggota yang terhormat Sanusi minta perkataan "bagi pemeluk-pemeluknya" dicoret. Sekarang ternyata bahwa anggota yang terhormat Hadikoesoemo minta juga dicoretnya, tetapi kami berpendapat bahwa kalimat-kalimat ini seluruhnya berdasar kepada ketuhanan. Sudahlah hasil kompromis di antara dua pihak sehingga dengan adanya kompromis itu perselisihan di antara kedua pihak, hilang. Tiap kompromis berdasarkan kepada memberi dan mengambil, *geven* dan *nemen*. Ini suatu kompromis yang berdasar memberi dan mengambil. Bahkan, kemarin di dalam panitia, soal ini ditinjau lagi dengan sedalam-dalamnya di atara lain-lain, sebagai Tuan-tuan yang terhormat mengetahui, dengan tuah Wachid Hasyim dan Agoes Salim di antara anggota panitia. Kedua-duanya pemuka Islam. Pendek kata, inilah kompromis yang sebaik-baiknya. Jadi, Panitia memegang teguh akan kompromis yang dinamakan oleh anggota yang terhormat Moh. Yamin "Jakarta charter" yang disertai perkataan tuan anggota yang terhormat Soekiman, *gentlemen agreement*, supaya ini dipegang teguh di antara pihak Islam dan pihak kebangsaan. Saya mengharap Paduka Tuan yang mulia, rapat besar suka membenarkan sikap Panitia itu.[11]

Setelah itu, anggota rapat yang bertanya adalah Moh. Yamin. Berikut adalah pertanyaan yang disampaikannya.

> Saya hanya memajukan soal yang pendek sekali, yaitu dalam pernyataan Indonesia Merdeka ini hendaklah yang berkata bukan orang lain, melainkan rakyat Indonesia sendiri. Karena dalam segala *preambule* atau dalam segala *Konstitutie* di atas dunia, yang berkata itu rakyat sendiri atau kepala negara. Dalam surat rancangan pernyataan Indonesia Merdeka ini, pernyataan itu seolah-olah diucapkan oleh

[10] *Ibid.,* hlm. 278

[11] *Ibid.,* hlm. 278-279

> orang yang ketiga. Jadi, untuk menyempurnakan soal ini, maka rakyat Indonesia sendirilah yang berkata: Oleh sebab itu, haruslah dipakai perkataan "kami", misalnya pada alinea dua "Bangsa Indonesia" hendaklah diganti dengan "kami rakyat Indonesia", tidak menurut orang yang ketiga atau *derde persoon*.
>
> Tentang usul Tuan Abikoesno itu saya ikut menerimanya sebab menurut pendapat saya, maka dengan menghilangkan kata-kata itu, pernyataan itu akan bertambah ringkas dan bertambah tangkas bunyinya dan bertambah tepat. Dan tentang lain-lain lagi, yaitu kalimat "Dengan nama Allah Yang Pengasih dan Penyayang", itu harus ditulis di atas perkataan "Pembukaan" karena menurut perasaan Islam "Bismillah" itu hendaklah di atas pembukaan dan jangan dibuka dahulu dan sesudah itu baru disebut perkataan itu. Inilah bagian yang kecil-kecil yang saya majukan di sini dan tentulah hal-hal ini mendapat perhatian.[12]

Dalam menanggapi usul Yamin, Soekarno mempertanyakan, "Perkataan 'kami' yang diusulkan itu hanya masuk dalam penguji saja ataukah di beberapa tempat-tempat yang lain?" Yamin menjawab, "Dalam alinea yang pertama haruslah ditulis, 'Kami, bangsa Indonesia' dan seterusnya perkataan 'kami' itu ditebarkan di seluruh pernyataan kemerdakaan." Soekarno kembali bertanya, "Pertanyaan saya yang kedua, 'kami' atau 'kita'?", "Kami," jawab Yamin. Lalu, Soekarno mengatakan sebagai berikut.

> Akan saya kerjakan, dan perkataan "Bismillah", Allah Pemurah dan Pengasih, itu saya setuju.
>
> Tetapi, Paduka Tuan Ketua, saya tadi lupa melaporkan usul anggota yang terhormat Wiranatakoesoemah, yaitu dalam pagina 2 alinea 3:
>
> Di saat memuncaknya gelagat pergerakan itu yang seperti ibarat saat kelahiran anak dari kandungan ibunya, maka Tuhan Yang Maha Kuasa telah membelokkan perjalanan riwayat dunia, mengalih-memindahkan perimbangan kekuasaan di muka bumi, istimewa di daerah Lautan Teduh, seolah-olah untuk membantu pembidanan itu. Tuan Wiranatakoesoemah tidak mufakat dengan perkataan "seolah-olah". Itu harus dibuang, kecuali dari itu minta

[12] *Ibid.,* hlm. 279-280

> supaya perkataan "membantu" diganti dengan perkataan "mentakdirkan" sehingga kalimat itu berbunyi: "...untuk menakdirkan kelahiran itu". Dari pihak Islam semua setuju.

Ki Bagoes Hadikoesoemo segera memberi tanggapan, "Pendapat Tuan Yamin, kalau usul Tuan Abikoesno belum dijawab." Soekarno bertanya, "Panitia usul Tuan Wiranatakoesoemah." Soerio menjawab pertanyaan Soekarno sebagai berikut.

> Kalau perkataan "seolah-olah" dicoret, "takdir" boleh dicoret juga sebab ini tidak ada maksudnya, "seolah-olah" itu berarti perumpamaan, kalimat itu tidak bbagus, kalau di atas sudah melahirkan anak dari kandungan ibunya.

Soekarno menanggapi usulan Soerio sebagai berikut.

> "Kalimat itu bukan saja mengenai Tuhan Yang Maha Kuasa menakdirkan kelahiran, akan tetapi untuk menyatakan, bahwa perimbangan kekuasaan yang dulu telah dikatakan di tempat lain, sekarang dialihkan sama sekali ke derah Lautan Teduh. Itu perlu dinyatakan."

Soerio segera menanggapi, "'Seolah-olah' dicoret saja." Lalu, Hadikoesoemo melanjutkan memberi tanggapan berikut.

> Dengan Tuan Soerio kalimat ini berbunyi, "Di saat memuncaknya gelagat pergerakan itu yang seperti ibarat saat kelahiran anak dari kandungan ibunya, maka Tuhan Yang Maha Kuasa telah membelokkan perjalanan riwayat dunia, mengalih-pindahkan perimbangan kekuasaaan di muka bumi, istimewa di daerah Lautan Teduh untuk menakdirkan kelahiran itu". Tidak dinyatakan bahwa kelahiran itu kejadian.

Ketua Sidang, Radjiman, bertanya, "Sudah terima Tuan Soerio?" Soekarno usul, "Perlu dinyatakan bahwa jadilah kelahiran itu." Soerio juga usul, "Untuk menakdirkan kelahiran." Kemudian, Agoes Salim turut mengusulkan sebagai berikut.

> Saya kira kehendak Tuan Soerio itu memang patut sekali sebab kita menyatakan "seolah-olah" itu perumpamaan kelahiran; lalu dihubungkan dengan menakdirkan ada perbuatan Tuhan "melahirkan anak dari kandungan ibunya maka Tuhan Yang Maha Kuasa telah membelokkan" dan

seterusnya dan tidak perlu dikatakan "seolah-olah". Dalam "seolah-olah", usaha kelahiran ini bukan terlaksana.

Soekarno segera menjawab, "Betul, dengan itu tidak dinyatakan *feit* kelahiran. Tadi dikatakan saat kelahiran, sekarang dinyatakan bahwa kelahiran itu terjadi. Kita takdirkan kelahiran itu." Lalu, AgoesSalim menanggapi sebagai berikut.

Peralihan imbangan itu menjadi bantuan kelahiran. Kelahiran itu masih kita usahakan. Itu menjadi bantuan, bukan terjadinya kelahiran: segala perusahaan itu membantu. Sebab itu, pemakaian kata "seolah-olah" menyatakan perumpamaan. Tetapi, yang yakin ialah adanya bantuan, kelahiran belum ternyata.

Soekarno berkata, "Tuan Wiranatakoesoemah tadi ada keberatan terhadap perkataan 'seolah-olah'." Wiranatakoesoemah menjawab sebagai berikut.

Perubahan yang pertama bunyinya: "Di saat memuncaknya gelagat pergerakan itu yang seperti ibarat saat kelahiran anak dari kandungan ibunya, maka Tuhan Yang Maha Kuasa telah membelokkan perjalanan riwayat dunia, mengalih-memindahkan perimbangan kekuasaan di muka bumi, istimewa di daerah "Lautan Teduh". Itu yang nomor satu. Tetapi, oleh karena itu terlalu panjang. Jadi, "seolah-olah" dicoret, seperti tadi dikemukakan oleh Paduka Tuan Ir. Soekarno.

Soekarno kembali bertanya, "Kalau Tuan Wiranatakoesoemah menerima perkataan 'membantu', dapat diterima." Wiranatakoesoemah berseru, "Untuk itu!" Agoes Salim berkata, "Lautan Teduh, membantu kelahiran itu." Soekarno mengatakan, "Kelahiran terjadi, istimewa di daerah Lautan Teduh membantu kelahiran itu. Dengan pembidanan atau tidak, membantu kelahiran itu." Lalu, Radjiman bertanya sekali lagi kepada Soerio, "Sudah diterima, Tuan Soerio?" Soerio menjawab, "Sudah." Kemudian, Radjiman kembali bertanya kepada anggota sidang, "Ada lagi, Tuan-tuan?" Hadikusuma berbicara sebagai berikut.

Tuan Ketua, sesudah saya juga mengucapkan terima kasih kepada Panitia yang telah mendapatkan kompromi yang membuat perkataan menjadi begitu, tetapi saya masih

> kurang senang, yaitu kalau kita panjangkan, tadi kita menghaturkan alasan yang *enteng*.
>
> Tetapi, rupanya alasan yang *enteng* ini, karena *enteng*nya, tidak diterima. Sekarang saya akan meng*hatur*kan alasan yang lebih berat, yaitu: Saya masih ingat waktu di Amerika diadakan *wet* hukuman minuman keras. Rupanya umat Islam Indonesia memuji adanya *wet* itu sehingga pada waktu dimusyawarahkan dengan Budi Utomo—yang menyeritakan kepada saya ialah almarhum Gondho, Raden Mas Pandji, apakah namanya yang dari Paku Alaman—yaitu apakah memuaskan "seumpamanya" di Indonesia diadakan larangan, *wet* larangan minuman keras untuk orang-orang Islam saja; maka karena hukum itu rupanya hanya untuk orang-orang Islam saja, Budi Utomo waktu itu merasa dihina. Kalau diadakan *wet* yang begitu, merasa dihina. Pendapat saya sendiri: jikalau bunyi atau kata-kata itu berarti di sini akan diadakan dua peraturan, satu untuk umat Islam dan yang satu lagi untuk yang bukan Islam, saya kira, di dalam satu negara,—meskipun praktiknya barangkali sama saja—rasa-rasanya kurang enak; maka saya kira lebih baik tidak ada apa-apa sama sekali."

Setelah selesai mendengar penjelasan Hadikoesoemo, Soekarno memberi tanggapan sebagai berikut.

> Paduka Tuan Ketua yang mulia! Saya hanya mengatakan, itulah perubahan sebagai hasil kompromis yang diperkuat oleh Panitia pula. Hanya perkataan "bagi pemeluk-pemeluk" dibuang maka mungkin itu diartikan bahwa tidak ada orang Islam dan kewajibannya menjalankan syariat Islam.
>
> Sekian!

Setelah mendengar pernyatan ini, Radjiman mengatakan, "Ini sudah dirembuk dua kali oleh Ketua Panitia. Tuan Hadikoesoemo, apa masih memegang teguh?" Hadikoesoemo menjawab tegas, "Masih memegang teguh." Lalu, Radjiman mengajukan pertanyaan pada anggota sidang, "Jadi, saya mau bertanya kepada sidang ini, bagaimana pendapatnya, apa diterima usul Panitia?" Hadikoesoemo segera menjawab sebagai berikut.

> Yang dikemukakan oleh Syusa Panitia itu tidak bisa kejadian, sebab bagi Pemerintah, sungguhpun menjalankan

> kewajiban semata-mata, pemerintah tidak bisa menjalankan syariat Islam. Pemerintah tidak boleh memeriksa agama. Jadi, kalau saya, tidak.

Dalam menanggapi hal itu, Radjiman, sebagai Ketua Sidang, menawarkan kepada anggota sidang untuk memberikan dukungan (*voting*) usulan Hadikoesoemo.

> Tuan-tuan, apa yang dimajukan oleh Tuan Hadikoesoemo itu adalah perselisihan sedikit, sebetulnya banyak. Apakah harus di*setem* saja? Di*setem* saja. Karena itu, saya kira tidak begitu perlu sekali apakah di*setem* dengan diminta berdiri saja?

Abikoesno, salah satu anggota sidang, segera mengusulkan sebagai berikut.

> Tuan Ketua, sebagaimana yang telah diterangkan oleh Paduka Tuan Ketua daripada Panitia ini maka yang termuat di situ ialah buah kompromi antara golongan Islam dan golongan kebangsaan. Kalau tiap-tiap daripada kita harus, misalnya, membentuk kompromi itu dan kita dari golongan Islam harus menyatakan pendirian, tentu saja kita menyatakan sebagaimana harapan Tuan Hadikoesoemo. Tetapi, kita sudah melakukan kompromi, sudah melakukan perdamaian, dan dengan tegas oleh Paduka Tuan Ketua Panitia sudah dinyatakan bahwa kita harus memberi dan mendapat. Untuk mengadakan persatuan, janganlah terlihat perbedaan paham tentang soal ini dari seteman. Itulah tanda yang tidak baik buat dunia luar. Kita harapkan sungguh-sungguh kita mendesak kepada segenap golongan yang ada dalam Badan ini sudilah kiranya kita mengadakan perdamaian. Janganlah sampai tampak kepada dunia luar bahwa kita dalam hal ini ada perselisihan paham.
>
> Sekianlah!

Dalam menanggapi pernyataan Abikoesno, anggota sidang menyambutnya dengan tepuk tangan. Lalu, Radjiman bertanya kepada Hadikoesoemo, "Jadi bagaimana pendirian Tuan Hadikoesoemo? Sudah terima?" Hadikoesoemo menjawab, "Sudah." Setelah mendengar jawaban itu, Radjiman melanjutkan pembahasan selanjutnya, "Jadi, ini dianggap sebagai pendapat Panitia. Sekarang hanya tinggal usul Tuan Abikoesno. Saya

minta Tuan jelaskan setuju atau tidaknya." Lalu, Soekarno menjelaskan sebagai berikut.

> Paduka Tuan Ketua yang termulia, sesudah saya mempertimbangkan sendiri dengan masak-masak usul anggota yang terhormat Abikoesno untuk menyingkatkan dan menghebatkan pernyataan Indonesia Merdeka ini maka saya sebagai Syusa Panitia ini menyetujui dengan bulat usul tuan Abikoesno itu. Anggapan yang stilistis memang lebih hebat terjadinya kenyataan Indonesia Merdeka bila mengikuti usul yang dikemukakan oleh anggota Tuan Abikoesno.

Setelah mendengar jawaban dari Soekarno, Radjiman bertanya kepada forum, "Tentunya diterima oleh anggota lain-lain sudah bulat?" Forum menjawab serentak, "Sudah!" Radjiman kembali bertanya, "Jadi, apakah saya bisa menentukan bahwa usul Panitia tentang pernyataan dan pembukaan ini dengan perubahan anggota yang terhormat Tuan Abikoesno diterima bulat?" Forum kembali menjawab secara serentak, "Bulat." Setelah itu, Radjiman memberikan ungkapan penutup sebagai berikut.

> Saya harap Panitia mengadakan perubahannya. Kalau begitu, karena catatan Undang-Undang Dasar dan lain-lain baru hari ini disampaikan kepada anggota-anggota sekalian, tentunya belum ada waktu untuk membaca atau memikirkannya dengan sungguh-sungguh. Dari itu terpaksa kita harus menghentikan persidangan sampai besok pagi pukul 10.00.
>
> Sekarang sidang saya tutup.

Pada Rapat Besar, 15 Juli 1945, Ketua Radjiman menyatakan bahwa persidangan hari ini untuk merembuk hal Undang-Undang Dasar. Untuk itu, Radjiman meminta Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soekarno, menyampaikan penjelasan yang dibutuhkan. Soekarno pun memberikan penjelasan panjang mengenai Undang-Undang Dasar yang telah disusun. Ungkapan Soekarno yang terkait dengan pembukaan dalam pidato panjang tersebut adalah sebagai berikut.

> Cara bekerja Panitia membuat rancangan undang-undang itu ialah dengan mengadakan satu Panitia Kecil yang diketuai oleh anggota yang terhormat, Prof. Soepomo, dan nanti pun Ketua Panitia Kecil itu, Prof. Soepomo akan menyambung pidato penerangan saya...[13]
>
> Tuan-tuan dan Nyonya-nyonya yang terhormat, kita telah menentukan di dalam sidang yang pertama bahwa kita menyetujui kata keadilan sosial dan *preambule*. Keadilan sosial inilah protes kita yang mahahebat kepada dasar individualisme. Tidaklah dalam sidang yang saya telah menyitir perkataan Jaures yang menggambarkan salahnya liberalisme di zaman itu, kesalahan demokrasi yang berdasarkan liberalisme itu...[14]

Di dalam sidang itu, Soepomo diberi kesempatan oleh Radjiman untuk menjelaskan artikel dari Panitia Pembentuk Undang-Undang Negara ini. Salah satu hal yang dijelaskan oleh Soepomo adalah sebagai berikut.

> 1. Kemarin sidang ini telah menerima pembukaan *preambule* daripada Undang-Undang Dasar, telah menerima dengan suara bulat pembukaan ini, maka pembukaan ini mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan tentang sifat-sifat negara Indonesia yang hendak kita bentuk. Saya percaya bahwa Tuan-tuan sekalian sudah tentu mengerti betul-betul, apakah arti pembukaan itu; apakah pembukaan itu, sudah tentu Tuan-tuan telah mengerti. Akan tetapi, kita hendak membicarakan isi rancangan undang-undang. Maka marilah sekarang kita menyelidiki dengan sepatah-dua patah kata, marilah kita menginsafkan diri apakah cita-cita dan pokok-pokok pikiran itu oleh karena atas cita-cita dan pokok-pokok pikiran itu Undang-Undang Dasar harus dibentuk. Jadi, kita terikat oleh suara kita sendiri dan saya yakin juga bahwa suara itu dengan kesungguhan itu diberikan kepada rancangan itu maka dengan menerima pembukaan tadi kita tidak bisa lain daripada membentuk Undang-Undang Dasar yang berdasar atas aliran pikiran yang termasuk dalam undang-undang itu. Tadi dengan panjang-lebar sudah

[13] *Ibid.,* hlm. 287

[14] *Ibid.,* hlm. 296

diterangkan oleh anggota Soekarno bahwa dalam pembukaan itu kita telah menolak aliran pikiran perseorangan. Kita menerima dan menganjurkan aliran pikiran kekeluargaan. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar kita tidak bisa lain daripada mengandung sistem kekeluargaan...[15]

2. Tadi sudah diuraikan oleh Ketua Panitia Penyelenggara Undang-Undang Dasar bahwa negara kita bersifat kekeluargaan ialah berdasar atas hidup kekeluargaan dan bukan saja hidup kekeluargaan ke dalam, akan tetapi juga keluar. Hal itu telah termaktub dalam pembukaan undang-undang negara yang mengadakan hidup kekeluargaan Asia Timur Raya. Jadi, dengan demikian, dengan menerima pembukaan itu, kita menerima juga aliran pikiran yang akan membentuk negara yang berdasar kekeluargaan, tidak saja terhadap kepada keluarga negaranya, akan tetapi terhadap keluar, yaitu sebagai anggota daripada persaudaraan bangsa-bangsa dalam lingkungan Asia Timur Raya. Dengan ini pun kita insyaf atas kedudukan Indonesia sebagai negara dalam lingkungan Asia Timur Raya.
3. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam pembukaan ialah bahwa negara berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Pokok itu terkandung pula dalam pembukaan. Oleh karena itu, sistem negara yang nanti akan terbentuk dengan Undang-Undang Dasar harus demikian juga, yaitu berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang, aliran-aliran ini sesuai dengan sifat-sifat masyarakat Indonesia yang pada waktu persidangan Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai pertama juga sudah saya uraikan.
4. Pokok pikiran yang keempat, yang terkandung dalam pembukaan ialah bahwa negara berdasar kepada ketuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan adab. Oleh kerena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah negara dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

[15] *Ibid.,* hlm. 302

5. Aliran pokok pikiran kelima dalam pembukaan ialah bahwa negara Indonesia memperhatikan keistimewan penduduk yang terbesar dalam lingkungan daerahnya ialah penduduk yang beragama Islam oleh karena dengan begitu terang dikatakan bahwa membuat Undang-Undang Dasar yang isinya mengandung sistem yang bertentangan. Apakah dengan sepatah-dua patah kata, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan ini?

"Negara, yang" begitu bunyinya—"negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasar persatuan dengan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia". Ini terkandung dalam pembukaan. Tadi sudah saya katakan bahwa oleh karena itu kita menolak bentuk negara yang berdasar individualisme dan kita menolak bentuk negara sebagai *klasse-staat*, sebagai negara yang hanya mengutamakan satu *klasse*, satu golongan, umpamanya saja, negara menurut sistem negara berdasar kepada ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya. Dengan itu, negara memperhatikan keistimewaan penduduk yang terbesar ialah yang beragama Islam, seperti kemarin dengan panjang lebar telah diuraikan juga dan sesudah tuan Abikoesno berpidato. Sidang dewan bulat mufakat dengan pasal ini.

Perkataan-perkataan ini adalah hasil *gentelmen agreement* daripada dua golongan yang dinamakan golongan kebangsaan dan golongan agama. Oleh karena itu, pasal ini harus kita pegang teguh. Artinya, sudah kita capai kompromis supaya kita dapat mempersatukan keduanya...[16]

Pada 15 Agustus 1945, Jepang menyerah tanpa syarat kepada Sekutu setelah kota Hiroshima dan Nagasaki dijatuhi bom atom oleh Amerika Serikat. Kekalahan Jepang itu membuat janji kemerdekaan yang telah diberikan Jepang kepada bangsa Indonesia menjadi sesuatu yang tidak pasti.

Pada 17 Agustus 1945, Soekarno dan Moh. Hatta berhasil memproklamasikan kemerdekaan Indonesia ke seluruh dunia dengan teks proklamasi sebagai berikut.

[16] *Ibid*, hlm. 303-304

Proklamasi

Kami bangsa Indonesia dengan ini menjatakan kemerdekaan Indonesia.

Hal-hal jang mengenai pemindahan kekoeasaan d.l.l., diselenggarakan dengan tjara seksama dan dalam tempo jang sesingkat-singkatnja.

Djakarta, hari 17 boelan 8 tahoen 05

Soekarno/Hatta

Sementara itu, naskah yang sebenarnya merupakan hasil gubahan Mohammad Hatta, A. Soebardjo, dan dibantu oleh Soekarno sebagai pencatat. Bunyi teks naskah autentik itu sebagai berikut.

Kami bangsa Indonesia dengan ini menjatakan kemerdekaan Indonesia.

Hal-hal jang mengenai pemindahan kekoeasaan d.l.l., diselenggarakan dengan tjara seksama dan dalam tempo jang sesingkat-singkatnja.

Djakarta, hari 17 boelan 8 tahoen 05

Wakil2 bangsa Indonesia.

Meskipun bangsa Indonesia telah memproklamasikan kemerdekaannya, pada saat itu belum ada lembaga kekuasaan yang bisa mengatasnamakan negara. Satu-satunya lembaga kekuasaan yang ada dan diakui adalah PPKI yang dibentuk oleh pemerintah pendudukan Jepang. Untuk mengubah sifat yang melekat pada lembaga itu sebagai lembaga bentukan Jepang menjadi badan nasional Indonesia, Soekarno selaku ketua menambah enam orang lagi anggotanya sehingga anggota PPKI yang semula berjumlah 21 orang menjadi 27 orang. Keenam orang yang ditambahkan oleh Soekarno itu ialah Wiranatakoesoemah, Ki Hadjar Dewantara, Kasman Singodimedjo, Sajuti Melik, Iwa Koesoema Soemantri, dan Achmad Soebardjo. Dengan demikian, PPKI menjadi badan resmi Indonesia dalam negara Indonesia yang merdeka.[17]

[17] J.T.C. Simorangkir, S.H., *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung), hlm. 19.

Setelah menjadi badan resmi, PPKI segera menjadwalkan sebuah pertemuan pada 18 Agustus 1945 untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Namun, sehari sebelum rapat dimulai, persisnya setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan, tersiar kabar bahwa rakyat Kristen di wilayah Indonesia bagian timur akan menolak bergabung ke dalam Republik Indonesia bila syariat Islam masuk di dalam UUD.[18] Dalam menanggapi keberatan tersebut, Moh. Hatta mengumpulkan beberapa wakil golongan Islam yang duduk di PPKI, yakni Wachid Hasjim, Ki BAgoes Hadikoesoemo, Kasman Singodimedjo, dan Teuku Mohammad Hasan untuk membicarakan persoalan tersebut. Dalam pembicaraan informal itu wakil golongan Islam dengan ikhlas merelakan beberapa perubahan demi persatuan dan kesatuan. Beberapa perubahan itu adalah sebagai berikut.

1. Perubahan sila pertama dalam Piagam Jakarta yang semula berbunyi, "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemiluknya" diganti dengan kalimat "Ketuhanan Yang Maha Esa". Piagam Jakarta setelah itu diubah menjadi Pembukaan UUD.
2. Pasal 6 Batang Tubuh UUD yang semula berbunyi, "Presiden ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam" diganti dengan Presiden ialah orang Indonesia asli".
3. Pasal 28 Batang Tubuh UUD yang semula berbunyi, "Negara berdasarkan asas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya" diganti dengan "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". (Pasal itu kemudian menjadi pasal 29 UUD).

[18] Dalam buku *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, Tintamas, Jakarta, 1970, Moh. Hatta menceritakan bahwa kabar mengenai keberatan dimasukkannya syari'at Islam dalam UUD datang dari seorang opsir Kaigun (Angkatan Laut Jepang) yang menemuinya. Namun dalam buku *Lahirnya Satu Bangsa dan Satu Negara*, (Jakarata: UI-Press, 1997), O.E. Engelen dkk. menyatakan bahwa yang menemui Moh. Hatta adalah tiga mahasiswa Ika Daigaku yakni Piet Mamahit, Moeljo, dan Imam Slamet yang berpakaian seragam Angkatan Laut Jepang. Kelompok mahasiswa Asrama Prapatan 10 mengutus tiga orang itu setelah beberapa tokohnya berdiskusi dengan Dr. Ratulangi, Mr. A. A. Maramis, dan Mr. Poedja.

4. Seiring dengan dihapusnya tujuh kata dalam Piagam Jakarta, istilah mukaddimah diubah menjadi pembukaan.

Pada sidang PPKI, 18 Agustus 1945, Moh. Hatta membacakan beberapa perubahan naskah Rancangan UUD sebagaimana yang telah disepakatinya bersama beberapa wakil golongan Islam. Berikut pidatonya.

1. Menghilangkan pernyataan Indonesia Merdeka serta pembukaan yang lama dan menggantinya dengan pembukaan yang semula dirancang oleh Penitia Kecil, yang belum ada di muka Tuan-tuan; baiklah itu nanti saya bacakan di sini. Pun dalam mukadimah yang lama ada perubahan isi kalimat, yang nanti juga saya bacakan. Jadi, pendek kata, kita kembali kepada *preambule* yang lama. Dahulu ada suatu Panitia Kecil yang telah merancang *Preambule* untuk Undang-Undang Dasar kita. Tapi, kemudian Dokuritu Zyunbi Tyoosakai mengubah *preambule* itu dan memecahkan menjadi dua, ialah pernyataan Indonesia Merdeka dan pembukaan (yang singkat).

   Berhubung dengan suasana yang sudah terjadi sampai sekarang dan juga waktu yang bersejarah yang tiba kemarin, sudah nyata bahwa lebih baik kita kembali kepada *preambule* yang lama yang akan saya bacakan di sini. Demikian bunyinya.

   "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanunisaan dan perikeadilan.

   Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia, dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

   Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh kemauan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

   Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan

> umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu hukum dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia."
>
> Ini perubahan yang pertama.[19]

Setelah Moh. Hatta membacakan perubahan tersebut, Soekarno memimpin pembahasan rancangan pembukaan ini.

> Sidang yang terhormat! Agar supaya pembicaraan bisa cepat, saya hendak membacakan lebih dahulu *preambule*, yaitu mukadimah atau pembukaan dari Undang-Undang Dasar. Sebagaimana tadi dikatan oleh Paduka Tuan Zimukyokutyo, pernyataan kemerdekaan yang direncanakan oleh Panitia Penyelidik hendaknya dihapuskan sama sekali. Demikian pula, kata pembukaan buatan Tyoosakai juga dihapuskan sama sekali, tetapi baiklah kita kembali kepada mukadimah—demikianlah namanya dahulu—yang dibuat oleh Panitia Kecil dahulu dengan sedikit perubahan.
>
> Pertama perubahan: "Mukadimah" diganti dengan "Pembukaan". Kemudian, kata-katanya tadi sudah dibacakan oleh Moh. Hatta. Baiklah, sekali lagi saya baca dengan perlahan-lahan.
>
> PEMBUKAAN
>
> Bahwa sesungguhnya kemerdekaan ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanunisaan dan peri-keadilan.
>
> Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat santausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

[19] *Ibid.,* hlm. 401

> Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.
>
> Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu hukum dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia."[20]
>
> Sidang yang terhormat, demikianlah pembukaan itu, dan sebagai tadi telah dikatakan oleh Paduka Tuan Zimukyokuto dan oleh saya sendiri, diharap supaya usul itu sedapat mungkin dengan secara kilat bisa kita terima.[21]

Setelah itu, Ki Bagoes Hadikoesoemo mengajukan usul, "Saya kira perkataan 'Menurut dasar kemanusiaan' lebih baik diganti dengan, 'Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil, dan seterusnya." Soekarno menyatakan, "Tuan Ki Bagus mengusulkan supaya dipakai perkataan 'Ketuhanan Yang Maha Esa', dan perkataan 'Menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab' dicoret saja. Ki Bagoes Hadikoesoemo meluruskan, "'Berdasar kepada ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab'. 'Menurut dasar' hilang." Lalu, Soekarno berkata sebagai berikut.

> Berdasar kepada apakah republik kita itu: "Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab". Perkataan-perkataan "menurut dasar" dicoret. Jadi, "Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil

[20] Penebalan pada kata-kata berdasarkan perbedaan dengan kata-kata yang dibacakan oleh Moh. Hatta sebelumnya. Lihat *ibid*, 404

[21] *Ibid.,* hlm. 403-404

> dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan," dan seterusnya.
>
> Tuan-tuan semua paham? Tidak ada usul lagi?

Ki Bagoes Hadikoesoemo kembali usul, "Di atas, Ketua: 'maka disusunlah kemerdekaan Indonesia itu', apa tidak 'maka disusunlah pemerintahan'?" Soekarno menjawab, "Kemerdekaan itu disusun dalam satu Undang-Undang Dasar. Kita lalu membuat Undang-Undang Dasar." Ki Bagus menanggapi, "Yang disusun di sini Pemerintah, bukan kemerdekaan, 'maka disusunlah pemerintahan'." Soekarno menjawab, "Tidak, kemerdekaan: pemerintah kita susun dengan Undang-Undang Dasar." Ki Bagus kembali menanggapi, "Apa tidak bisa diubah menjadi, 'maka disusunlah pemerintahan itu'." Soekarno pun kembali menjawab, "Tidak, Pemerintah itu disusun dalam Undang-Undang Dasar. Sudah? Tuan-tuan lain?"

Anggota Otto Iskandardinata usul, "Kalimat kedua, 'pintu gerbang', itu tidak ada. Jadi baiklah diganti dengan kata-kata, 'ke negara Indonesia'." Soekarno menjawab, "'Mengantarkan rakyat Indonesia ke negara Indonesia', tidak 'ke depan pintu gerbang?' saya kira tidak keberatan dengan adanya perkataan 'pintu gerbang' sebab negara Indonesia belum ada." Kemudian, Moh. Hatta menjelaskan, "Rakyat kita, kita antarkan ke muka pintu gerbang saja. Kalau disebut ke negara Indonesia, kita melangkah kepada *grondwet*. Itu bedanya. Sekarang kita bawa rakyat ke muka 'pintu gerbang' saja."

Lalu, Soekarno bertanya kepada Oto, "Tuan Oto telah mufakat. Tuan-tuan, tidak ada lagi perubahan? Silakan Tuan Gusti." I Gusti Ktut Pudja usul, "Ayat 3 'Atas berkat rahmat Allah' diganti dengan 'Tuhan' saja, 'Tuhan Yang Maha Kuasa'." Soekarno menanggapi sebagai berikut.

> Diusulkan supaya perkataan "Allah Yang Maha Kuasa" diganti dengan "Tuhan Yang Maha Kuasa".[22] Tuan-tuan semua mufakat kalau perkataan "Allah" diganti dengan

[22] Dalam risalah Moh. Yamin ucapan Soekarno tertulis, "Allah Yang Maha Esa" diganti dengan "Tuhan Yang Maha Esa." Lihat, *ibid*, hlm. 406

"atas berkat Tuhan Yang Maha Kuasa". Tidak ada lagi, Tuan-tuan?

Kalau tidak ada lagi, saya baca seluruhnya, maka kemudian saya sahkan.

PEMBUKAAN

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanunisaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat santausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Atas berkat rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: ke-Tuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia."[23]

Setuju, Tuan-tuan?

(suara: setuju)

Dengan ini, sahlah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.[24]

---

[23] Penebalan kata-kata berdasarkan perubahan sebagaimana yang dibacakan oleh Moh. Hatta sebelumnya.

[24] Seluruh rangkaian pembahasan dapat dilihat dalam Moh. Yamin, *ibid*, hlm. 399-407

Dengan demikian, Pembukaan Undang-Undang Dasar ini berlaku. Namun, pengumuman resmi dalam Berita Republik Indonesia, 15 Februari 1946 (tahun II No. 7), Pembukaan Undang-Undang Dasar tersebut tertulis berbeda dengan yang dibacakan oleh Soekarno saat disahkan. Terdapat enam perbebedaan tanda baca, kata, dan cara penulisan, yaitu pertama, memindahkan tanda koma setelah kata "segala bangsa" ke setelah kata "oleh sebab itu". Kedua, menghapus tanda koma setelah kata "bahagia". Ketiga, mengganti kata "Tuhan" menjadi kata "Allah". Keempat, mengganti kata "pemerintahan" menjadi kata "pemerintah". Kelima, mengubah cara penulisan "ke-Tuhanan" menjadi "Ketuhanan". Keenam, mengganti tanda sambung di antara kata "permusyawaratan-perwakilan" menjadi tanda garis miring "permusyawaratan/ perwakilan". Dengan demikian, teks Pembukaan ini tertulis sebagai berikut.

PEMBUKAAN

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanunisaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat santausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab,

> persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sejak itu, teks Pembukaan UUD 1945 juga berlaku pada Konstitusi RIS, 27 Desember 1949- 15 Agustus 1950. Dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang berlaku pada 15 Agustus 1950-5 Juli 1959, teks Pembukaan 1945 diubah sebagai berikut.

1. Kata "pembukaan" diganti menjadi "mukaddimah."
2. Mengganti isi alinea ketiga menjadi "Dengan berkat dan rahmat Tuhan tercapailah tingkatan sejarah yang berbagia dan luhur."
3. Mengganti isi alinea keempat menjadi "Maka dengan ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik-kesatuan, berdasarkan pengakuan ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna."[25]

Dengan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Ir. Soekarno sebagai Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang RI mengeluarkan pernyataan sebagai berikut.

> Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut;
>
> Maka atas dasar-dasar tersebut di atas,
>
> Kami Presiden Republik Indonesia/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang,
>
> Menetapkan pembubaran Konstituante:
>
> Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi

[25] Bunyi lengkap Mukaddimah UUDS bisa dilihat dalam W.A. Engelbrecht. 1954. *Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmij N.V. hlm. 1

bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah-darah Indonesia terhitung mulai penetapan dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara." [26]

Dengan kembali memberlakukan UUD 1945, teks Pembukaan UUD 1945 pun kembali diberlakukan hingga dibahas pada masa perubahan UUD 1945 pada 1999.

B. Perumusan Dasar Negara

Pada masa sidang BPUPK para pendiri bangsa telah membahas dasar negara Indonesia agar menjadi bangsa dan negara yang kuat. Pembahasan itu tampak pada pidato para pendiri bangsa tersebut. Pertama, Moh. Yamin menyampaikan pidato pada urutan pertama, yakni pada tanggal 29 Mei 1945. Yamin, dalam pidatonya, menyampaikan lima prinsip berikut ini.

1. Peri Kebangsaan

   Penjelasan Yamin tentang prinsip itu adalah sebagai berikut.

   > Negara baru yang akan kita bentuk adalah suatu negara kebangsaan Indonesia atau suatu *nationale staat* atau suatu *etat national* yang sewajarnya dengan peradaban kita dan menurut susunan dunia sekeluarga di atas dasar kebangsaan dan ketuhanan. Negara Indonesia ini ialah sebahagian menjadi menjadi pelaksana keinginan rakyat Indonesia sekarang dan sebahagian lagi sebagai usaha dalam beberapa ratus tahun. Keinginan itu sumbernya dalam nasionalisme atau dalam dasar kebangsaan yang mengikat kita seturunan dan sesama kemauan; bukanlah nasionalisme lama, melainkan nasionalisme baru yang berisi paham hendak mempersatukan rakyat dalam ikatan sejarah yang dilindungi mereka... Negara Indonesia pertama dibentuk dan dijunjung oleh rakyat keturunan yang memakai dasar *kedaton* yang selaras dengan kepercayaan purbakala (kesaktian magik) dan agama Buddha Mahayana. Negara Indoensia kedua disusun atas paham *kaprabon*, dan bersandar kepada paduan agama Syiwa dan Buddha

[26] Bunyi lengkap isi teks Dekrit 5 Juli 1959 lihat Moh. Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid ketiga 1960, hlm.87-88

menjadi agama Tanterayana. Negara Indonesia ketiga yang segera akan datang adalah pula negara kebangsaan dan berketuhanan.

Tentang dasar negara itu, tak dapatlah dilanjutkan dasar *kedaton* atau dasar *kaprabon* secara dahulu itu karena tradisi kenegaraan antara runtuhnya tata-negara kedua dengan negara Indonesia Merdeka tidak bersambung, melainkan sudah putus. Rakyat Indonesia sekarang tak dapat diikat dengan dasar dan bentuk tata negara dahulu karena perubahan dan aspirasi kita sekarang jauh berlainan daripada zaman yang dahulu itu.[27]

2. Peri Kemanusiaan

Prinsip peri kemanusiaan dalam penjelasan Yamin sebagaimana disampaikan sebagai berikut.

Usaha membentuk negara Indonesia itu adalah berisi perjuangan suatu *staats politiek* yang berharga dengan status internasional yang sempurna... Kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia Merdeka adalah berdasar peri kemanusiaan yang universeel berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa.

Dasar peri kemanusiaan ialah dasar universalisme dalam hukum peraturan kesusilaan segala bangsa dan negara merdeka.[28]

3. Peri Ke-Tuhanan

Penjelasan Yamin tentang masalah itu adalah sebagai berikut.

Bahwa bangsa Indonesia yang akan bernegara merdeka itu ialah bangsa yang berperadaban luhur dan peradabannya itu mempunyai Tuhan Yang Maha Esa. Oleh sebab itu, maka dengan sendirinya kita insyaf bahwa negara kesejahteraan Indonesia Merdeka itu akan berketuhanan. Tuhan akan melindungi negara Indonesia Merdeka itu.[29]

4. Peri Kerakyatan

Pidato Yamin mengenai prinsip peri kerakyatan dijelaskan atas tiga bagian, yaitu prinsip permusyawaratan, perwakilan, dan

[27] Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Op. Cit.*,hlm, 90

[28] *Ibid.,* hlm. 94

[29] *Ibid.*

kebijaksaan. Ketiga prinsip tersebut, menurut Yamin, berarti membawa bangsa Indonesia kepada suatu susunan negara yang berdasar pada barang dan keadaan yang nyata. Dengan demikian, Yamin menyatakan sebagai berikut.

1. Negara rakyat Indonesia menolak segala tata negara atau bagian-bagiannya yang melanggar dasar permusyawaratan, perwakilan, dan pikiran.
2. Negara rakyat Indonesia menolak faham:
   a. *Federalisme* (persekutuan)
   b. *Feodalisme* (susunan lama)
   c. *Monarchi* (kepala negara berketurunan)
   d. Liberalisme
   e. Autokrasi dan birokrasi
   f. Demokrasi Barat.
3. Negara rakyat Indonesia menolak segala dasar penjajahan dan segala sisa-sisa yang berasal dari zaman penjajahan Portugis, Inggris, Amerika, dan Belanda yang semata-mata dibentuk untuk menguatkan penjajahan Kerajaan Belanda atau peradaban Barat.
4. Negara rakyat Indonesia menolak paham pemerintahan *itibdadi,* seperti pemerintahan Firaun dan Namrudz; menolak paham Khilafah, kekuasaan kerakyatan atas golongan yang berilmu dan berhikmat; menolak paham filsafatiah, yaitu pemerintahan kekuasaan cerdik pandai atas rakyat jelata.
5. Negara rakyat Indonesia menolak segala dasar penjajahan kolonialisme sebagai dasar pembentukan negara.
6. Negara rakyat Indonesia menolak segala tindakan yang akan mengecewakan kedaulatan negara dengan menjalankan kebonekaan.[30]
7. Kesejahteraan rakyat

Uraian Yamin tentang prinsip kesejahteraan rakyat adalah sebagai berikut.

> Kegembiraan dan kegirangan tentu akan tumbuh jikalau negara yang disusun atas peradaban kita itu memberi jaminan dalam aturan *kenpo* atau Undang-Undang Dasar

[30] *Ibid.,* hlm. 99

> bahwa perubahan besar akan berlaku dengan pelantikan negara. Perubahan besar itu tidaklah mengenai susunan negara pusat, daerah bagian tengah, dan susunan persekutuhan bawahan seperti desa-desa saja, melainkan juga yang mengenai kehidupan ekonomi sosial sehari-hari yang mengenai diri putra negara.[31]

Kedua, Soepomo, pada pidato BPUPK yang diselenggarakan pada 31 Mei 1945 mengemukakan gagasan tentang dasar negara sebagai berikut.

> Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan.
>
> Maka teranglah Tuan-tuan yang terhormat bahwa jika kita hendak mendirikan negara Indonesia yang sesuai keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun...[32]
>
> Atas dasar pengertian negara sebagai persatuan bangsa Indonesia yang tersusun atas sistem hukum yang bersifat integralistik tadi, di mana negara akan berwujud dan bertindak sebagai penyelenggara keinsyafan keadilan rakyat seluruhnya, maka kita akan dapat melaksanakan negara Indonesia yang bersatu dan adil, seperti termuat dalam Panca Dharma, Pasal 2, yang berbunyi: "Kita mendirikan negara Indonesia yang (makmur, bersatu, berdaulat) adil". Maka negara hanya bisa adil jikalau negara itu menyelenggarakan rasa keadilan rakyat dan menuntun rakyat kepada cita-cita yang luhur, menurut aliran zaman. Negara Indonesia yang berdasar atas semangat kebudayaan Indonesia yang asli dengan sendirinya akan bersifat negara Asia Timur Raya...[33]

Ketiga, gagasan dasar negara yang dikemukakan oleh Soekarno. Dalam pidatonya, pada 1 Juni 1945 Soekarno mengemukakan gagasannya yaitu sebagai berikut.

---

[31] *Ibid.,* hlm.103

[32] *Ibid.,* hlm. 113

[33] *Ibid.,* hlm. 120-121

Yang selalu mendengung di dalam saya punya jiwa, bukan saja di dalam beberapa hari di dalam sidang Dokuritu Zunby Tyoosakai ini, akan tetapi sejak tahun 1918, 25 tahun lebih, ialah: Dasar pertama, yang baik dijadikan dasar negara Indonesia ialah dasar kebangsaan.

Kita mendirikan satu negara kebangsaan Indonesia...

Kita bukan saja harus mendirikan negara Indonesia Merdeka, tetapi kita harus menuju pula kepada kekeluargaan bangsa-bangsa.

Justru inilah prinsip saya yang kedua. Inilah *filosofisch principe* yang nomor dua, yang saya usulkan kepada Tuan-tuan yang boleh saya namakan "internasionalisme"...

Kemudian, apakah dasar yang ke-3? Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan... saya yakin bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan...

Prinsip nomor 4 sekarang saya usulkan. Saya di dalam tiga hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip: tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka...

Saudara-saudara, apakah prinsip ke-5? Saya telah mengemukakan empat prinsip:

1. Kebangsaan Indonesia
2. Internasionalisme, atau peri kemanusiaan
3. Mufakat atau demokrasi
4. Kesejahteraan sosial
5. Prinsip Indonesia Merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa

Prinsip ketuhanan! Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan...

Saudara-saudara! "Dasar-dasar negara" telah saya usulkan. Lima bilangannya. Inikah Pancadharma?... Namanya bukan Pancadharma, tetapi saya namakan ini dengan petunjuk seorang teman kita ahli bahasa—namanya ialah Pancasila. Sila artinya asas atau dasar dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan negara Indonesia, kekal, dan abadi.[34]

[34] *Ibid.,* hlm. 61-81

Dengan disahkannya Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia telah menjadikan Pancasila, dalam arti lima dasar, sebagai dasar negara. Hal itu tampak dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut.

> Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. [35]

Dengan formulasi yang berbeda, lima dasar negara yang terkandung dalam Pancasila juga terdapat di dalam Pembukaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Pembukaan yang merupakan piagam persetujuan untuk mendirikan negara Republik Indonesia Serikat itu menyebutkan pernyataan berikut.

> Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, peri kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial.[36]

Pada periode berlakunya Konstitusi RIS ini, status Pancasila sebagai dasar negara tetap dipertahankan. Pancasila sebagai konsep tetap menjadi dasar negara dan tercantum di dalam konstitusi tersebut. Sebagaimana dalam UUD 1945, istilah atau nama Pancasila tidak terdapat di dalam pembukaan

[35] Pembukaan UUD 1945

[36] Pembukaan Konstitusi RIS.

ataupun di dalam bagian dari konstitusi tersebut. Lima dasar negara itu juga menjadi sumber hukum negara Republik Indonesia.

Meskipun sebutan Pancasila tidak terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, konsepnya ada dan terdapat *communis opinio doctorum* bahwa dasar negara dan ideologi nasional adalah Pancasila.[37]

Mukaddimah UUDS 1950 memuat pernyataan mengenai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusannya sama dengan rumusan yang tersurat di dalam Pembukaan Konstitusi RIS. Dalam Mukaddimah disebutkan pernyataan sebagai berikut.

> Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, seperti peri kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarkat dan negara-hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.[38]

Dengan demikian, status Pancasila adalah sebagai sumber hukum negara Republik Indonesia. Akan tetapi, sebagaimana halnya dengan UUD 1945 dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, nama Pancasila tidak tercantum di dalam UUD Sementara Tahun 1950 tersebut.

Adanya kontinuitas antara negara Proklamasi 17 Agustus 1945, Republik Indonesia Serikat, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini disebutkan pula di dalam konsiderans Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 yang memuat Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tersebut.[39]

---

[37] A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila,* (Jakarta: CSIS, 1985), hlm. 289

[38] Mukadimah UUDS 1950

[39] A.M.W. Pranarka, *Sejarah Tentang Pancasila* (Jakarta: Yayasan Proklamasi, 1985), hlm. 293

Status Pancasila sebagai dasar negara mengalami perkembangan selama periode berlakunya UUDS 1950. Hal itu tampak, antara lain, dengan diterimanya lambang Garuda Pancasila sebagai lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedudukan Pancasila sebagai ideologi nasional tersebut tampak pula dari rumus Sumpah Prajurit yang dikenal dengan nama Saptamarga.[40]

Pancasila sebagai dasar negara bukan hanya registrasi kepribadian sendiri, melainkan juga pemberi arah bagi masa depan bangsa. Mengingkari cita-cita Pancasila sama dengan mengingkari hakikat dan tujuan proklamasi dan revolusi nasional karena dengan Pancasila itulah Indonesia memperoleh identitas nasionalnya di dunia.

Cita-cita ketuhanan Yang Maha Esa sebagai sila yang pertama merupakan dasar yang kukuh untuk memberi ruang hidup kepada sifat religius bangsa Indonesia. Sila itu juga merupakan suatu jaminan akan adanya kebebasan beragama.

Cita-cita peri kemanusiaan menggambarkan dengan jelas watak bangsa Indonesia yang cinta damai tapi lebih cinta kemerdekaan, juga bagi bangsa lain. Sila peri kemanusiaan tersebut adalah suatu jaminan bahwa bangsa Indonesia menjunjung tinggi martabat manusia dengan tanpa melihat perbedaan ras, jenis kelamin, dan keturunan.

Cita-cita kedaulatan rakyat merupakan penegasan dari sistem kehidupan bangsa kita sendiri yang didasarkan atas musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang dipimpin oleh hasrat pengabdian terhadap kepentingan bersama.

Cita-cita keadilan sosial menghendaki terciptanya kemakmuran rakyat secara adil dan merata, sebagai suatu *reactief verzet* terhadap *verplunderingsprocess* yang lampau, dan sebagai asas pokok dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.[41]

---

[40] A.M.W. Pranarka, *Op. Cit.,* hlm. 292-293

[41] Roeslan Abdulgani, *Negara dan Dasar Negara* (Jakarta: Endang, tanpa tahun), hlm. 26-27

Walaupun demikian, cita-cita luhur dari dasar negara (Pancasila) sebagaimana tersebut selalu mengalami krisis karena gonjang-ganjing politik, baik nasional maupun internasional. Dengan Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959, krisis status konstitusional Pancasila mulai berakhir. Dekrit itu menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 dan menyatakan pula eksistensi Konstitusional Pancasila sebagai dasar negara. Dengan dekrit tersebut, kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber hukum dikukuhkan. Akan tetapi, hal itu tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 tersebut. Satu dan lain hal menyebabkan pergumulan ideologi tidak berhenti dengan adanya dekrit tersebut. Namun, konflik ideologi yang berkenaan dengan Pancasila selanjutnya terjadi dalam bentuk lain. Penolakan langsung terhadap Pancasila tidak terjadi secara terbuka.

Pada periode itu, Pancasila ditafsirkan menurut berbagai macam aliran ideologi. Hal itu, antara lain, dipacu pula oleh pandangan bahwa Pancasila itu adalah wadah dan masing-masing dapat memberikan isinya. Oleh karena itu, berkembanglah berbagai interpretasi dan versi tentang Pancasila, baik dari perspektif Islam, *Marxis*, Kristen, Katolik, maupun kebangsaan. Pendekatan terhadap Pancasila pun menjadi kompleks, baik yang bersifat ideologis, ilmiah, filosofis, maupun yang teologis.[42]

Seiring dengan berkembangnnya pemikiran mengenai Pancasila, penafsiran terhadap Pancasila diliputi oleh ketegangan intelektual. Di satu pihak, segolongan orang berpegang pada Pancasila sebagai ideologi nasional, di lain pihak, segolongan orang berada dalam suasana yang dipenuhi dengan proses transplantasi ideologi asing terhadap Pancasila, khususnya ideologi *Marxis*.[43]

[42] A.M.W. Pranarka, *Op.Cit.,* hlm. 300-301.

[43] Tentara Pendudukan Jepang anti dengan orang orang Marxis dan sebaliknya tokok tokoh pergerakan yang progresif atau sosialis radikal enggan bekerja sama dengan Jepang sehingga suasana pemikiran pemikiran yang hidup dalam sidang sidang BPUPK jauh dari hal hal yang berbau Marxis. Bdk. *Ibid*, A.M.W. Pranarka, hlm. 303.

Apabila pada masa sebelumnya pemikiran mengenai Pancasila diliputi oleh adanya heterogenitas interpretasi atas Pancasila dengan ditanamkannya ideologi lain ke dalam penafsiran Pancasila, termasuk terutama tema revolusi yang menjadi wahana tertanamnya interpretasi *Marxis* terhadap Pancasila, Orde Baru menampilkan pemikiran mengenai pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen sebagai tema pemikiran utama.

Tema pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, selain melalui jalur kemasyarakatan, berlangsung juga melalui jalur kenegaraan. Hal itu terjadi di dalam Sidang Umum MPRS 1966, Sidang Istimewa MPRS 1967, Sidang MPRS 1968, Sidang MPR RI 1973, Sidang Umum MPR RI 1978, dan Sidang Umum MPR RI 1983.

Di samping itu, tema pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen itu juga dikembangkan secara terus menerus oleh pemerintah Orde Baru yang diawali secara formal di dalam Pidato Kenegaraan Presiden, Jenderal Soeharto, di depan Sidang DPR-GR, pada 16 Agustus 1967, dan diuraikan secara terus menerus pada hampir setiap pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Presiden Soeharto dalam waktu berikutnya.

Perkembangan pemikiran mengenai Pancasila di dalam jalur kenegaraan ini didukung secara formal dan penuh oleh Pemerintah, ABRI, dan Golongan Karya. Sedikit demi sedikit pemikiran itu terjadi pula di kalangan partai politik dan secara formal Pancasila menjadi acuan kenegaraan.

Pancasila memperoleh status yang semakin jelas di dalam jalur itu, baik sebagai ideologi kebangsaan, sebagai dasar negara, maupun sebagai sumber hukum. Beberapa ketetapan penting mengenai Pancasila, di antaranya, adalah TAP XX/MPRS/1966, TAP IV/MPR-RI/1973 (GBHN), TAP II/MPR-RI/1978 (P4 atau Eka Prasetia Pancakarsa), TAP IV/MPR-RI/1978 (GBHN), dan TAP II/MPR/1983,).[44]

[44] *Ibid,* A.M.W. Pranarka, hlm. 304-305

C. **Perumusan** Bentuk Negara

Pembicaraan mengenai bentuk negara Indonesia merupakan pembicaraan yang serius dalam masa-masa pembentukan negara Indonesia. Pembicaraan hal itu mulai tampak sejak Sidang BPUPK Pertama, 29 Mei 1945. Salah satu pidatonya disampaikan oleh Moh. Yamin. Pidatonya mengenai bentuk negara Indonesia disampaikan sebagai berikut.

> ...Bangsa Indonesia menjelma kembali setelah menderita perjuangan dan berperang. Kemerdekaan negara itu meliputi daerah yang luas, seluas sebuah benua kepulauan yang subur, makmur, dan tidak ada bandingannya tentang permai dan indahnya. Rakyat beragama Tuhan dan berkeadaban tinggi.
>
> Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia Merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial.
>
> Negara akan dipangku oleh bangsa dan penduduk yang hampir mendekati 100 juta jiwa. Inilah negara kesejahteraan baru yang sudah besar dan mulia pada hari pelantikan. Dalam peperangan dunia pertama bangsa Indonesia dengan cita-citanya terjerumus ke dalam jurang penjajahan. Dalam peperangan dunia kedua, berkat bantuan bala tentara Dai Nippon dan berkat kesungguhan perjuangan rakyat Indonesia kita ditakdirkan Tuhan naik dari kedudukan jajahan menjadi rakyat negara merdeka.
>
> Jadi, bentuk negara Indonesia yang merdeka berdaulat itu ialah suatu Republik Indonesia yang tersusun paham unitarisme.[45]

Gagasan mengenai bentuk negara juga disampaikan oleh Soepomo dalam pidatonya di hadapan Sidang BPUPK 31 Mei 1945. Berikut ungkapannya.

> Apakah republik atau monarki? Menurut pendapat saya, hadirin yang terhormat, sebelumnya kita membicarakan soal persatuan negara, atau negara serikat, republik atau monarki, terlebih dahulu kita harus membicarakan soal yang disebut negara itu, negara menurut dasar *pengertian apa,* oleh karena segala pembentukan susunan negara itu

[45] Moh. Yamin, *Op. Cit.,* hlm. 106

tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi...

Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia...

Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bericita-cita *persatuan hidup*, persatuan *kawulo* dan *gusti*, yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya...

Menurut hemat saya, soal republik atau monarki itu tidak mengenai dasar susunan pemerintahan. Yang *penting* ialah hendaknya kepala negara, bahkan semua badan pemerintahan mempunyai sifat *pemimpin negara dan rakyat seluruhnya.*

Kepala negara harus sanggup memimpin rakyat seluruhnya. Kepala negara harus mengatasi segala golongan dan bersifat mempersatukan negara dan bangsa. Apakah kepala negara itu akan diberi kedudukan sebagai raja atau presiden atau sebagai adipati seperti di Birma atau sebagai "führer", itu semuanya tidak mengenai dasar susunan pemerintahan. Baik raja atau presiden atau *führer* atau kepala negara yang bergelar ini atau itu, misalnya bergelar "sri paduka yang dipertuan besar" atau bergelar lain, ia harus menjadi pemimpin negara yang sejati. Ia harus bersatu jiwa dengan rakyat seluruhnya.

Apakah kita akan mengangkat seorang sebagai kepala negara dengan hak turun-temurun, atau hanya untuk waktu yang tertentu, itulah hanya mengenai bentuk susunan pimpinan negara yang nanti akan kita selidiki dalam badan ini. Caranya mengangkat pemimpin negara itu hendaknya janganlah diturut cara pilihan menurut sistem demokrasi Barat oleh karena pilihan secara sistem demokrasi Barat itu berdasar atas paham perseorangan.

Tuan-tuan sekalian hendaknya insaf kepada konsekuensi dari pendirian menolak dasar perseorangan itu. Menolak dasar individualisme berarti menolak juga sistem parlementarisme, menolak sistem demokrasi Barat, menolak sistem yang menyamakan manusia satu sama lain, seperti angka-angka belaka yang semuanya sama harganya.

> Untuk menjamin supaya pimpinan negara, terutama kepala negara, terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat dalam susunan pemerintahan negara Indonesia, harus dibentuk sistem badan permusyawaratan. Kepala negara akan terus bergaulan dengan Badan Permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana akan bentuknya Badan Permusyawaratan itu ialah satu hal yang harus kita selidiki, akan tetapi hendaknya jangan memakai sistem individualisme. Bukan saja kepala negara, akan tetapi pemerintah daerah pun sampai kepala daerah yang kecil-kecil, misalnya kepala desa, harus mempunyai sifat pemimpin rakyat yang sejati.[46]

Pada 10 Juli 1945, rumusan Pembukaan yang dihasilkan oleh Panitia 9 menyebutkan bentuk negara dalam rumusan yang berbunyi, "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia...".[47] Karena ada rumusan "Republik Indonesia", Wongsonegoro, salah seorang anggota BPUPK, mengajukan keberatan sebagaimana diungkapkan berikut ini.

> ...ada sebuah perkataan di dalamnya yang menurut keyakinan, barangkali dapat bertentangan dengan perasaan rakyat, yaitu perkataan "republik". Tentunya Panitia Kecil dapat juga mengatakan, "Kita yang betul". Dapat juga saya mengatakan, "Saya yang betul", tetapi saya sama sekali tidak menyatakan bahwa saya betul dan sama sekali tidak antirepublik. Akan tetapi, janganlah itu dijadikan soal, kami tidak akan mendahului *votum* rakyat. Dari itu maksud kami ialah bahwa saya menyerah kepada *votum* atau pendapat rakyat. Bilamana rakyat nanti menyetujui republik, *zo ook*, bilamana rakyat memutuskan hal lain, itu yang harus ditepati.
>
> Untuk terlebih dahulu menghindarkan kesukaran, maka bilamana perkataan republik harus dipakai sekarang, saya mufakat juga, asal di samping itu formil dinyatakan bahwa bentuk itu adalah untuk sementera waktu ialah sambil menanti *votum* rakyat. Saya dapat menyetujui hal yang

[46] *Ibid.,* hlm. 110-119

[47] *Ibid.,* hlm. 154

demikian, kecuali bilamana ada jalan lain yang belum dapat saya ajukan.

Usul saya agar memakai perkataan "kepala" atau "wali negara" ialah untuk menghindari pengaruh arti atau untuk tidak terpengaruh oleh arti teknis dari term saya karena "republik" bukan bahasa Indonesia, melainkan kata pinjaman dari Barat. Barangkali bentuk-bentuk lain ada banyak juga. Itulah yang sering merintangi pekerjaan kita.[48]

Pendapat lain disampaikan oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo sebagaimana diungkapkan berikut.

...dengan tegas, dengan pendek dan tegas, maka bentuk negara Indonesia yang akan datang, dalam perkataan republik atau monarki, menurut pendapat saya, sudah tersembunyi setan, artinya dua buah perkataan itu bisa menimbulkan perbantahan dan perdebatan yang dahsyat dan memuncak sekali sehingga menyenangkan musuh...

Umpanya, ditanyakan apakah negara Indonesia akan diperintah oleh seorang raja yang turun-temurun, semua orang setuju dengan pimpinan yang tidak turun-temurun. Seandainya ditanyakan apakah negara Indonesia akan didasarkan kepada golongan orang, kepada rakyat atau kepada seorang saja, semua orang menghendaki bahwa negara kita harus didasarkan rakyat. Pendek kata, Tuan-tuan memang ahli negara semua.

Semua orang mufakat juga bahwa republik yang akan dibangunkan memakai majelis wakil rakyat. Tetapi, kalau saya katakan, agar republik yang bersifat begitulah yang dibangunkan, orang akan menolaknya pula karena dalam dua buah perkataan itu pada waktu sekarang ini menurut pendapat saya, terkandung setan dan iblis... Hendaklah tujuannya saja diambil dan jangan ditambah dengan "republik" yang tidak tuan sukai. Gambarkan saja apa yang tuan sukai, yaitu bahwa negara dikepalai oleh seorang pemimpin yang tidak turun-temurun dan dimufakati oleh rakyat dengan pemerintahan yang berdasarkan rakyat dan permusyawaratan. Adapun nama "republik" itu dapat juga disebutkan dalam bahasa Indonesianya dengan singkat ialah "kedaulatan rakyat"...[49]

[48] *Ibid.,* hlm. 162

[49] *Ibid.,* hlm. 164-165

Setelah disampaikan pendapat Hadikoesoemo, anggota BPUPK yang menanggapi persoalan itu adalah Soesanto. Pendapat Soesanto disampaikan sebagai berikut.

> Paduka Tuan Ketua, Tuan minta supaya kita menyatakan pendirian tentang bentuk negara. Menurut pendapat saya, bentuk itu mengenai dua soal, yaitu pertama soal uni federasi; kedua soal republik atau kerajaan. Dengan singkat, akan saya bacakan apa yang telah diajukan supaya jangan banyak-banyak minta waktu yang sekarang sangat berharga...
>
> Uni: yang berhak untuk berhubungan dengan luar negeri hanya dan melulu pemerintah pusat.
>
> Federasi yang bercorak *Bondstaat*: Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Dan pemerintah pusat berhak mengadakan aturan langsung untuk semua penduduk
>
> Dengan mengingat itu, saya menmilih bentuk uni, seperti yang dirancangkan di dalam rancangan Undang-Undang Dasar yang telah saya usulkan. Tentang republik atau kerajaan, seperti saya alami di desa-desa, memang rakyat jelata hanya mengenal bentuk negara sebagai kerajaan mengenai pekerjaannya. Akan tetapi, kita harus membentuk negara dengan segera. Jadi, sukarnya ialah memilih raja pada waktu sekarang... Maka untuk menjamin persatuan, kami merancangkan adanya kepala negara yang dipilih untuk waktu yang tertentu tetapi tidak disebut presiden dan bentuk negara yang tidak disebut republik...[50]

Pendapat selanjutnya disampaikan oleh Dahler sebagai berikut.

> Mula-mula Saudara Ketua saya terangkan di sini pada sidang yang pertama pendirian saya tentang bentuk negara dan saya minta bentuk negara itu hendaknya kerajaan sebab pendirian saya tentang politik umum boleh dikatakan sudah terkenal sama sekali, sudah puluhan tahun saya menguraikan pendirian saya tentang hal itu. Boleh dikatakan bahwa saya *republikein* 100%. Akan tetapi, kalau orang bertanya, "Apakah sebabnya engkau sekarang minta monarki?" Jawab saya, "Karena waktu itu saya memikirkan pepatah atau perkataan seorang filsafat

[50] *Ibid.,* hlm. 166

ketimuran yang, sayang sekali, saya lupa namanya, maka saya mengatakan kerajaanlah yang memang merupakan suatu corak kemajuan kemanusiaan, kemajuan agama , dan kemajuan segala-galanya di dunia ini sebab raja itulah yang selalu menjadi wakil Allah di dunia ini.

...Walaupun begitu, pendirian saya, dalam hal politik, teoritis dan praktis juga, *republikein*, tetapi mengenai perkataan tadi ada pula celaan atau kritik saya, yaitu mengingat salah satu ketika dalam kemajuan dunia yang saya sebut dengan perkataan yang saya pakai tadi. Jadi, kalau sekarang bangsa Indonesia sendiri dengan keyakinan tentang haknya sendiri akan meminta bentuk republik, tentu tidak sekali-kali akan saya larang atau akan saya tentang, tidak saudara-saudara, malahan dengan segala tenaga akan saya sokong dan dorong dan saya akan turut dalam kerja sama untuk menyusun negara itu.[51]

Menanggapi beberapa komentar sebelumnya, Moh. Yamin memberikan penjelasan sebagai berikut.

Saya akan memajukan lima buah keberatan terhadap bentuk monarki untuk Indonesia kalau ditimbang dengan ukuran kepentingan rakyat dan tidak sekali-kali dengan ukuran pendirian perseorangan.

Pertama-tama, dipandang secara umum, maka tidaklah memberi kepastian bahwa keturunan dalam monarki akan kuat memerintah negara kita dan keturunan yang tertentu, tidak pula memberi jaminan akan melahirkan kepada negara pimpinan yang kuat dan sempurna untuk berkuasa sebagai kepala negara, negara Indonesia kita ini, padahal kita bermaksud mendirikan negara yang makmur dan abadi.

Kedua, monarki tentulah mendatangkan dinasti, baik dinasti yang baru atau yang dipilih daripada dinasti-dinasti yang di tanah kita ini... Keberatan-keberatan yang lain berhubungan dengan pembagian kekuasaan negara monarki, yang acap kali mendapat sifat sistem oligarki, jalan suatu pemerintahan kekeluargaan. Saya yakin bahwa monarki dapat dibatasi dengan jalan konstitusi, tetapi bentuk monarki itu sendiri tidak diingin oleh rakyat, menurut pendapat saya, oleh karena mengenai kekuasaan rakyat yang akan kita atur. Kekuasaan rakyat tidak dapatlah

[51] *Ibid.,* hlm. 167

diatur di dalam suatu monarki, melainkan hanya dapat dalam bentuk republik.

Keempat, saya yakin—seperti saya ucapkan dalam pidato saya dalam rapat Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai yang pertama—bahwa tradisi negara Indonesia yang berjalan dalam waktu selama 350 tahun yang sudah berakhir sama sekali.

Kenang-kenangan kepada monarki memang ada, tetapi bangsa Indonesia pada waktu ini tidak dapat dihubungkan dengan tradisi monarki terdahulu sehingga dengan sendirinya kita dalam membentuk negara ini perlu mengikuti kemauan kita sendiri, yaitu bukan monarki, melainkan suatu pembagian kekuasaan rakyat dalam bentuk republik... Pada ketika kita masuk ke dalam pintu negara Indonesia itu, maka kita harus wujudkan syarat dan sifat negara kita, yaitu suatu negara merdeka, yang di dalamnya teratur pembagian kekuasaan rakyat yang tidak boleh dengan bentuk monarki melainkan hanya dengan bentuk republik...

Adapun tentang dua perkataan republik dan monarki, yang dikatakan berasal dari iblis dan setan, saya tidak menyetujui pernyataan yang demikian itu karena setan tidak ada di dalam republik atau monarki, melainkan ada di dalam hati manusia. Marilah kita tetapkan putusan di sini secara yang murni.

Keberatan bahwa republik itu kata asing barangkali sangat ringan karena di antara segala perkataan yang sangat gemuruh, yang sangat lazim, ada banyak pula yang asing. Oleh sebab itu, jangan kita malu memakai perkataan itu karena perkataan harus berhubung juga dengan kemauan kita. Oleh sebab itu, alasan yang dimajukan oleh ki Bagoes Hadikoesoemo, dalam anggapan saya, tidak penting dan sangat tidak berhubungan dengan kenyataan.

Tentang unitarisme dan federalisme tidak akan saya bicara di sini, tetapi akan saya majukan dalam rapat Panitia yang tadi telah dibayang-bayangkan oleh Tuan Ir. Soekarno...

Oleh sebab itu, alasan-alasan ini saya ringkaskan saja dengan permintaan supaya dalam rapat ini juga Tuan Ketua memungut suara tentang monarkisme atau republik supaya kita sesudah itu dapat bekerja terus atas suatu dasar yang sudah tentu: dasar republik atau dasar monarki.[52]

[52] *Ibid.,* hlm. 173.

Setelah Yamin menyampaikan uraian panjang, Singgih berbicara sebagai berikut.

> Dalam hal kedudukan kita dengan bentuk negara yang tidak bernama republik atau monarki ataupun yang tidak ada namananya, melainkan hanya kepala negara saja terhadap dunia internasional, Tuan-tuan sekalian, kedudukan kita di dalam dunia internasional itu tidak tergantung kepada suara atau pembentukan negara, akan tetapi tergantung dari kekuatan kita. Meskipun kita namakan monarki atau republik, tetapi kalau kita lemah, negara kita akan lenyap lagi. Di situ letak soalnya. Jadi, apakah dipilih bentuk monarki atau republik, atau bentuk lain dengan memakai nama kepala negara, itu baiklah kita serahkan kepada suara rakyat yang dapat ditangkap dengan semurni-murninya.[53]

Perdebatan mengenai bentuk negara antara republik dan kerajaan terus terjadi hingga pada 13 Juli 1945 muncul rumusan yang berbunyi sebagai berikut.

(1) Negara Indonesia ialah republik.

Lalu, pada 15 Juli 1945 Soepomo membacakan hasil rancangan rumusan bentuk negara sebagai berikut.

> Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat, unie*) telah ditulis dalam Ayat (1) daripada Pasal 1, Bab I, bentuk dan kedaulatan negara.
>
> Bentuk itu ditulis dalam Ayat (1):
>
> Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.[54]

Berbeda dengan rumusan dalam UUD 1945, ketentuan bentuk negara Indonesia dalam Konstitusi RIS berbunyi sebagai berikut.

BAB I

NEGARA REPUBLIK INDONESIA SERIKAT

BAGIAN I

Bentuk Negara dan Kedaulatan

Pasal 1

[53] *Ibid*., hlm. 175.

[54] *Ibid.,* hlm. 308

Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.[55]

Bunyi rumusan yang berbeda juga terjadi ketika Indonesia memberlakukan UUDS 1950. Bunyi ketentuan tentang bentuk negara adalah sebagai berikut.

BAB I

Negera Republik Indonesia

Bagian I

Bentuk Negara dan Kedaulatan

Pasal 1

(1) Republik Indonesia yang meredeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.[56]

D. Perumusan Kedaulatan Negara

Gagasan tentang kedaulatan negara yang temaktub dalam UUD 1945 telah tampak pada pidato para pendiri bangsa pada masa pertama Sidang BPUPK. Pada 29 Mei 1945 Moh. Yamin sudah menyinggung dalam pidatonya di hadapan anggota BPUPK.

Prinsip kedaulatan rakyat telah ditetapkan Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat. Namun, masalah yang masih tersisa adalah bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat, apalagi dalam praktik ketatanegaraan banyak hal yang menyimpang karena perbedaan penafsiran, bahkan penyalahgunaan kedaulatan rakyat.

Dalam rumusan awal UUD 1945 sebelum perubahan, kedaulatan dirumuskan sebagai berikut.

Pasal 1

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

[55] W.A. Engelbrecht. 1954. *Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmij N.V. hlm. 18.

[56] *Ibid.,* hlm. 2.

Pada masa persidangan terdapat berbagai rumusan yang masuk ke dalam naskah hasil kompilasi. Dalam pembahasan Pasal 1 Ayat (2) tampak jelas bahwa rumusan naskah sebelum perubahan UUD 1945 menetapkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai perwujudan rakyat yang memegang kedaulatan negara.

Ayat (2) pada naskah sebelum perubahan yang menyatakan kedaulatan ada di tangan rakyat sama dengan Ayat (2) Pasal 1 UUDS 1950, tetapi hal itu tidak ada dalam Konstitusi RIS 1949. Jika dalam UUD 1945 kedaulatan itu dilaksanakan oleh MPR, dalam UUDS 1950 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, sedangkan dalam Konstitusi RIS 1949 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama DPR dan senat.[57]

Tentu saja kedaulatan rakyat merupakan hal mendasar dalam ketatanegaraan modern dan demokrasi. Ketika proses perubahan UUD 1945 berlangsung, konsep kedaulatan rakyat mendapatkan banyak respons dari Badan Pekerja MPR. Proses itu menghasilkan serangkaian perubahan pasal yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat.

Gagasan kedaulatan rakyat menurut Jimly Asshiddiqie meliputi gagasan demokrasi politik dan ekonomi. Gagasan itu merupakan satu di antara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam rangka persiapan menuju Indonesia merdeka. Konsep kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik intelektual di antara pejuang kemerdekaan sejak tahun 1930-an, jauh sebelum konsep-konsep modern, seperti negara hukum (*rechtsstaat*) dan hak asasi manusia (HAM), diperdebatkan dalam rangka penyusunan UUD 1945.[58]

---

[57] J.C.T. Simorangkir SH dan Drs. B. Mang Reng Say, *Undang-Undang Dasar 1945,* Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Jambatan, 1971), hlm. 23-24.

[58] Jimly Assidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980, Disertasi Doktor UI 1994,* hlm. 5

Konsep seperti *rechtsstaat*, demokrasi, dan kedaulatan rakyat, dapat dikatakan berasal dari konsep modern, yang diadopsi ke dalam pemikiran kenegaraan Indonesia melalui interaksi dengan gagasan serupa yang dikembangkan lebih dahulu dalam pemikiran praktik di negara barat.[59] Kedaulatan rakyat adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Menurut Jack N. Nagel, konsep kekuasaan meliputi lingkup kekuasaan *(scope of power)* dan jangkauan kekuasaan *(domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan kedaulatan berkaitan dengan subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).[60] Lingkup kedaulatan *(domain of sovereignty*) meliputi dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit*). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) *"Kedalaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*." Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal itu berbunyi, *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara (*competence de la competence*).

Perubahan UUD 1945 memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan Rakyat. Menurut UUD 1945, hasil perubahan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil perubahan menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horisontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Menurut Mahfud M.D., MPR saat ini bukan lembaga tertinggi

[59] *Ibid*, hlm. 6

[60] *Ibid*, hlm. 13-14

negara. Hal itu berbeda dengan MPR dalam ketentuan UUD 1945 dalam naskah sebelum perubahan, yang disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Demikian juga, pada penjelasan, Bagian Sistem Pemerintahan Negara, butir III, menggariskan bahwa "Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang kemudian dimasukkan juga di dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966."

Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat karena Pasal 1 Ayat (2) sudah diubah dengan ketentuan baru yang berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Kedudukan MPR saat ini sejajar dengan lembaga negara lainnya, seperti DPR, Presiden, MA, MK, dan BPK.

E. Perumusan Cita Negara

Sebelum kemerdekaan, para pendiri negara *(the founding fathers)* Indonesia sudah memikirkan konsep negara hukum, yang kemudian dirumuskan dengan tegas dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 telah memuat konsep negara hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1). Pasal 4 Ayat (1) berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", sedangkan Pasal 27 Ayat (1) berbunyi, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan

itu dengan tiada kecualinya". Penjelasan tentang UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara menyatakan bahwa:

1. Negara Indonesia berdasar atas hukum *(rechtsstaat)* dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka *(machtsstaat)*.
2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas).

Dalam Konstitusi RIS (1949-1950) konsep negara hukum dicantumkan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi", sedangkan konsep negara hukum dalam UUDS 1950 (1950-1959) dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan".

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Indonesia sebagai negara hukum diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 1 Ayat (3) yang merupakan hasil perubahan ketiga (2001) yang berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Ketentuan di atas berasal dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal normatif yang ada di dalam penjelasan ke dalam pasal-pasal[61].

[61] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, "Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945", *dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, tahun 2005), hlm. 46

Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.[62]

F. Perumusan Wilayah Negara

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat bab baru, yaitu Bab tentang wilayah negara yang terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 25 A, dengan rumusan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang".

Sebelumnya, meskipun tidak dimuat dalam UUD 1945, pembahasan mengenai wilayah negara Indonesia telah dimulai sejak perumusan UUD 1945. Pada Sidang BPUPK Pertama, 29 Mei 1945, Moh. Yamin telah menyampaikan melalui pidato mengenai daerah Indonesia sebagai berikut.

> Daerah negara. Pertama, hendaklah pembicaraan dan pembentukan negara Indonesia pada waktu nanti akan meliputi daerah negara yang sesuai dengan keinginan rakyat Indonesia, apalagi dengan keinginan angkatan muda Indonesia.
>
> Negara Indonesia akan kurang populernya dan akan diterima dengan rasa yang agak dingin jika daerah negara Indonesia tidak sesuai dengan kemauan angkatan muda itu. Kemauan itu dalam garis-garis besarnya adalah sama dan tertuju kepada beberapa bagian daerah maka juga rasa Indonesia yang berlapang dada dan bersayap lebarlah yang memberi warna kepada rasa Indonesia. Dalam ingatan, impian, dan angan-angan angkatan muda dan angkatan terpelajar, maka negara keselamatan tidak mau tahu akan

[62] *Ibid.*, hlm. 44 - 46

> pendaratan perampasan Amerika Australia di Morotai, Papua, Halmahera, dan Tarakan. Walaupun bangsa-bangsa itu akan bertelor dan mencekamkan kuku imperialisme di daerah-daerah itu, tetap angkatan bangsa dan agama Islam memandang dalam rasa dan otak bahwa tanah-tanah itu bagian tumpah darah Indonesia bersama, jadi juga di bawah lindungan negara Indonesia. *Terra bellica* itu tiada akan dilepaskan begitu saja karena dengan *occupatio belli* sementara kedudukan daerah itu tinggal tetap di bawah lindungan kedaulatan daerah Indonesia.
>
> Selainnya daripada itu, garuda negara Indonesia tidak mau mengenal *enclaves* atau tanah kepunyaan dalam ruangan hidup bangsa Indonesia yang telah ditentukan sejak empat ribu tahun oleh sang alam dan sudah diberkati dengan takdir Tuhan Ilahi menjadi tumpah darah Indonesia yang tentu batas dan luasnya. Garuda negara Indonesia hendak terbang membubung tinggi dengan gagahnya, meliputi daerah yang terhampar dari genting kra di tanah Semenanjung Melayu dan Pulau Weh di puncak utara Sumatera sampai ke kandung Sampanmagio di kaki Gunung Kinibalu dan Pulau Palma Sangihe di sebelah utara Sulawesi meliputi daerah yang delapan (Sumatera, Jawa, Borneo, Malaya, Selebes, Sunda-Kecil, Maluku, dan Papua) dengan segala pulau-pulau sekelilingnya. Peta daerah daratan dan lautan sekeliling benua kepulauan itu sudah terlukis dengan garis yang tentu dalam dada bangsa Indonesia. Lukisan daerah itu hendak dibelanya dengan jiwa dan darah. Dasar penentuan daerah hendaklah sejajar dengan kemauan itu supaya negara Indonesia dipangku oleh putera negara dengan keikhlasan hati yang girang gembira.[63]

Dalam rapat BPUPK, 31 Mei 1945, Moh. Yamin kembali memperdalam persoalan wilayah (daerah) sebagai persoalan yang penting. Hal itu disampaikan sebagaimana dalam pidatonya sebagai berikut.

> Di antara beberapa soal yang berhubungan langsung dengan dasar atau pokok-pokok tiang negara rakyat Indonesia maka dengan umumnya adalah beberapa soal... seperti tentang penduduk negara, bentuk negara, corak pemerintahan, susunan ekonomi, dan tentang hak tanah...,

[63] Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Op. Cit.,* hlm. 103-104

tetapi tak kurang pula perhatian rakyat tertuju kepada soal daerah negara Indonesia...

Menentukan batasan daerah negara rakyat Indonesia menemui beberapa kesulitan karena baru pertama kali inilah batasan itu akan digaris menurut suatu garis batasan sehingga ternyata mana yang masuk negara dan mana pula yang tidak masuk.

Daerah Indonesia sebagai negara lebih sukar menentukannya daripada Indonesia sebagai batasan menurut ilmu bangsa, ilmu bahasa, atau menurut sejarah. Kesukaran yang kedua karena Indonesia itu ialah suatu benua kepulauan, yang dipersatukan oleh selat yang lebar atau oleh selat yang sangat sempit sehingga batas negara dengan sendirinya mesti ditentukan oleh aturan laut dan aturan darat. Kesukaran ketiga yaitu karena daerah itu dibicarakan dalam waktu perang, yang belum sampai kepada kemenangan akhir yang sempurna sehingga batas yang dikirakan sekarang semata-semata mengenai hanyalah keadaan kini, yang dapat dikuatkan dengan harapan untuk waktu nanti.

Tuan Ketua! Apakah dasar pendirian kita dalam menentukan daerah negara Indonesia? Menurut timbangan saya, adalah dua pedoman yang dapat menentukan sikap yang kuat dan bersih karena pendirian itu lepas daripada segala keinginan-keinginan yang tidak terbatas.

Pedoman pertama, yaitu suatu pendirian bahwa yang akan dijadikan daerah negara Indonesia ialah daerah tumpah-darah Indonesia. Daerah tanah air suatu *volksnatie* akan menjadi suatu daerah *staatsnatie*... Pedoman kedua ini nanti akan saya jelaskan di mana perlunya.

Tuan Ketua! Menghadapi kesukaran-kesukaran yang di atas maka tanah yang akan diperhubungkan dengan negara rakyat Indonesia dapatlah kita bagi atas lima bagian.

1. Daerah bekas jajahan Hindia Belanda yang terbagi atas Pulau Sumatera, sebagian Borneo, Jawa, Selebes, Sunda Kecil, Maluku bersama dengan pulau-pulau yang sekelilingnya, dengan dikurangi daerah peperangan di bawah ini.
2. Daerah peperangan istimewa, yaitu Tarakan, Morotai, Papua, dan Halmahera.
3. Daerah timur Portugis dan Borneo Utara

4. Semenanjung Malaya (Malaka) dengan pulau-pulau sekelilingnya, selain daripada daerah yang empat.
5. Daerah Malaya yang empat: Terangganau, Kelantan Kedah, dan Perlis.

> Masing-masing bagian yang lima itu meminta perhatian dan pertimbangan berhubungan dengan penentuan batas daerah negara Indonesia. Sebelum dibicarakan lebih lanjut perlulah diketahui bahwa kelima daerah itu ialah daerah yang didiami bangsa Indonesia sehingga menurut pengetahuan sejarah, ilmu bangsa Indonesia kelima daerah itu kita namai daerah yang delapan: Sumatera, Malaya, Borneo, Jawa, Sulawesi, Sunda Kecil, Maluku, dan Papua. Dalam pengertian politik, tiap-tiap daerah mempunyai status yang berlain-lainan, apalagi dalam waktu peperangan dunia sekarang.[64]

Pidato Moh. Yamin mengenai wilayah (daerah) ini diuraikan secara panjang-lebar, yang ditinjau dari sudut pandang ilmu bangsa dan ilmu kesejarahan. Pidato yang panjang itu diakhiri dengan pernyataan sebagai berikut.

> Gajah Mada dan Prapanca berkata pada abad XIV kepada kita, "Inilah batasan daerah tumpah-darah Nusantara!" Dan kita dalam abad XX berkata pula kepada negara ketiga, "Inilah daerah negara persatuan Indonesia, seperti yang kami terima sebagai pusaka dari negara kedua!" Kesetiaan hati kepada daerah pusaka, tumpah darah daerah yang delapan akan menimbulkan rasa kedaulatan dasarnegara, seperti nanti akan terasuh sebagai jangkar di pelabuhan aturan dasar negara Indonesia yang sedang kita susun.[65]

Pada hari yang sama, pidato Soepomo menanggapi masalah wilayah (daerah) sebagaimana disampaikan berikut.

> Tentang syarat mulak lainnya, pertama tentang daerah, saya mufakat dengan pendapat yang mengatakan: "Pada dasarnya Indonesia yang harus meliputi batas Hindia Belanda". Akan tetapi, jikalau misalnya daerah Indonesia lain, umpamanya negeri Malaka, Borneo Utara hendak ingin juga masuk lingkungan Indonesia, hal itu kami tidak keberatan. Sudah tentu itu bukan kita saja yang akan

[64] Pidato lengkap mengenai hal ini, termasuk lampiran rincian daerah delapan dapat dilihat dalam Moh. Yamin, *Ibid*, hlm. 126-147

[65] *Ibid.,* hlm. 135

> menentukan, akan tetapi juga pihak Saudara-saudara yang ada di Malaka dan Borneo Utara.[66]

Pada Rapat Besar BPUPK, 10 Juli 1945, Soekarno mengatakan bahwa jika digolong-golongkan persoalan yang mengemuka selama Sidang BPUPK terdapat sembilan golongan, salah satunya adalah golongan yang usul mengenai daerah.[67]

Meski pada masa itu persoalan wilayah negara telah dibahas oleh para pendiri bangsa, tetapi ketentuan tentang wilayah negara ini akhirnya tidak dimuat dalam UUD 1945.

Berkaitan dengan wilayah negara Indonesia, pada 13 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengeluarkan Deklarasi Djuanda. Deklarasi itu menyatakan bahwa segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk dalam daratan Republik Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan negara Republik Indonesia. Penentuan batas laut 12 mil yang diukur dari garis yang menghubungkan titik terluar pada pulau-pulau negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan undang-undang. Sebelumnya, pengakuan masyarakat internasional mengenai batas laut teritorial hanya selebar 3 mil laut terhitung dari garis pantai pasang surut terendah. Deklarasi Djuanda menegaskan bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah Nusantara. Laut bukan lagi sebagai pemisah, melainkan sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Prinsip itu kemudian ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960.

Berdasarkan Deklarasi Djuanda tersebut, Indonesia menganut konsep negara kepulauan yang berciri Nusantara (*archipelagic state*). Konsep itu kemudian diakui dalam Konvensi Hukum Laut PBB 1982 (UNCLOS 1982= *United*

[66] *Ibid.,* hlm. 109

[67] *Ibid.,* hlm. 147

Nations Convention on the Law of The Sea) yang ditandatangani di Montego Bay, Jamaika, tahun 1982. Indonesia kemudian meratifikasi UNCLOS 1982 tersebut dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Sejak itu dunia internasional mengakui Indonesia sebagai negara kepulauan. Berkat pandangan visioner Djuanda bangsa Indonesia akhirnya memiliki tambahan wilayah seluas 2.000.000 km^2, termasuk sumber daya alam yang dikandungnya.

Pada saat membahas materi Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Wilayah Negara ini, sebenarnya timbul keinginan untuk mempergunakan penyebutan Benua Maritim Indonesia untuk pengenalan wilayah Indonesia seperti yang telah dideklarasikan oleh Pemerintah pada tahun 1957. Hal itu tidaklah berlebihan mengingat ada klaim penyebutan Benua Antartika untuk Pulau Antartika yang berada di Kutub Selatan.

Namun, pada masa diberlakukannya Konstitusi RIS, ketentuan mengenai wilayah atau daerah disebutkan dalam konstitusi itu. Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut.

BAGIAN II

Daerah Negara

Pasal 2

Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama:

a. Negara Republik Indonesia dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948:

   Negara Indonesia Timur;

   Negara Pasundan, termasuk distrik federal Jakarta;

   Negara Jawa Timur;

   Negara Madura;

   Negara Sumatera Timur, dengan pengertian, bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhan Batu berhubungan dengan negara Sumatera Timur tetap berlaku;

Negara Sumatera Selatan.

b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri:
   Jawa Tengah;
   Bangka;
   Belitung;
   Riau;
   Kalimantan Tenggara; dan
   Kalimantan Timur;
   a, dan b, ialah daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini dan lagi
c. Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.[68]

Dalam UUDS 1950, ketentuan tentang wilayah itu berbunyi sebagai berikut.

Bagian II
Daerah Negara
Pasal 2

Republik Indonesia meliputi seluruh daerah Indonesia.[69]

G. Perumusan Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan

Selain bendera dan bahasa, atribut lain, seperti lagu kebangsaan, lambang, dan semboyan negara, selama ini tidak terumuskan menjadi atribut negara yang tercantum dalam UUD 1945. Bangsa Indonesia mengenal lambang dan semboyan negara tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 66/1951. Lagu kebangsaan Indoensia Raya diatur dalam PP No. 44/1958. Dengan dicantumkannya atribut tersebut, dengan sendirinya peraturan Pemerintah dan penjelasan yang berkenaan dengan

[68] W.A. Engelbrecht. 1954. *Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. *Op. Cit.,* hlm. 18.

[69] *Ibid.,* hlm. 2.

atribut itu akan menjadi bagian dari rangkaian sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.

Masuknya ketentuan mengenai lambang negara serta lagu kebangsaan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan merupakan ikhtiar untuk memperkukuh kedudukan dan makna atribut kenegaraaan di tengah kehidupan global dan hubungan internasional yang terus berubah. Dengan kata lain, kendatipun atribut tersebut tampaknya simbolis, hal tersebut tetap penting karena menunjukkan identitas dan kedaulatan suatu negara dalam pergaulan internasional.

Atribut kenegaraan itu menjadi simbol pemersatu seluruh bangsa Indonesia di tengah perubahan dunia yang tidak jarang berpotensi mengancam keutuhan dan kebersamaan sebuah negara dan bangsa, tak terkecuali bangsa dan negara Indonesia.[70]

Ketika negara Indonesia memberlakukan Konstitusi RIS, ketentuan atribut negara Indonesia berbunyi, sebagai berikut.

Bagian III

Lambang dan Bahasa Negara

Pasal 3

(1) Bendera kebangsaan Republik Indonesia Serikat ialah bendera sang Merah Putih.

(2) Lagu Kebangsaan ialah lagu "Indonesia Raya"

(3) Bahasa resmi negara Republik Indonesia Serikat ialah bahasa Indonesia.[71]

Bunyi dalam UUDS 1950 adalah sebagai berikut.

Bagian III

Lambang dan Bahasa Negara

[70] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI 2005), hlm. 126-128

[71] W.A. Engelbrecht. 1954. *Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. *Op. Cit.,* hlm. 18

Pasal 3

(1) Bendera kebangsaan Republik Indonesia ialah bendera sang Merah Putih

(2) Lagu kebangsaan ialah lagu "Indonesia Raya".

(3) Materi dan lambang negara ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 4

Bahasa resmi negara Republik Indonesia ialah bahasa Indonesia.[72]

[72] *Ibid.,* hlm. 2.

BAB III
PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

MPR melakukan perubahan UUD 1945 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 3 UUD 1945 mengenai wewenang MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD, serta mengatur prosedur perubahan UUD 1945 berdasarkan pada pasal 37 UUD 1945. Naskah yang menjadi objek perubahan ialah UUD 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 yang diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 dan yang dikukuhkan secara aklamasi pada 22 Juli 1959 oleh DPR hasil Pemilu 1955 sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959. Naskah UUD 1945 sebelum perubahan tersebut terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan.

Pembahasan mengenai Pembukaan UUD 1945 pada masa perubahan itu muncul sejak dimulainya Rapat Pleno Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI) ke-2, 6 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Ketua MPR RI Amien Rais. Agenda Rapat Pleno ke-2 ini adalah Mendengarkan Pemandangan Umum Fraksi terhadap Materi Sidang Umum, Pembentukan Panitia Ad Hoc (PAH) BP MPR, Pemilihan Pimpinan PAH I BP MPR, dan Membahas Materi Sidang Umum MPR sesuai dengan Bidang Tugas PAH BP MPR.

Pada kesempatan tersebut terdapat beberapa fraksi yang dalam pemandangan umumnya menyampaikan masalah Pembukaan UUD 1945. Juru bicara Fraksi Partai Golkar (F-PG), Tubagus Haryono, menyampaikan pandangan fraksinya sebagai berikut.

> Beberapa sikap politik patut kami sampaikan berkaitan dengan amendemen tersebut.
>
> Pertama, bahwa amendemen hendaknya mempunyai batasan yakni hanya berlaku pada Batang tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Sedangkan Pembukaan UUD 1945 dibiarkan tetap. Prinsip ini berdasarkan pertimbangan bahwa Pembukaan UUD 1945 membuat pernyataan bangsa Indonesia yang sangat fundamental yang bersifat sekali dan selamanya yakni Proklamasi Kemerdekaan RI, bentuk negara Kesatuan RI, dan dasar negara Pancasila.[1]

Pandangan fraksi yang terkait dengan Pembukaan UUD 1945 juga disampaikan oleh Fraksi Reformasi (F-Reformasi) melalui juru bicara Muhammadi sebagai berikut.

> Pertama, mengenai amendemen Undang-Undang Dasar. Kami berpikir bahwa amendemen yang akan datang itu hanya mencakup batang tubuh dengan tetap mempertahankan Pembukaan dan menghapuskan Penjelasannya, Aturan Tambahan, dan bagian yang sudah tidak sesuai dengan jaman.[2]

Juru bicara Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI), Vincent Radja, pada kesempatan itu juga menyampaikan pandangan fraksinya tentang Pembukaan sebagai berikut.

> Substansi amendemen. Bahwa dalam melaksanakan amendemen tersebut secara tegas kami menyatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak bisa diubah karena menyangkut eksistensi dan cita-cita negara. Hal tersebut sebenarnya telah pernah diutarakan dan dibahas dalam Tap MPR Nomor XX/MPR/1966. Jadi mengenai substansi amendemen adalah hanya menyangkut Batang tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Selain

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 18-19.

[2] *Ibid.,* hlm. 20

> itu perlu diingat bahwa amendemen yang dimaksud bukan berarti mengganti Undang-Undang Dasar 1945 melainkan mengadakan perubahan Batang tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar tersebut mengenai pasal-pasalnya dalam bentuk *addendum*.[3]

Juru bicara Fraksi TNI/Polri (F-TNI/Polri), Taufiqurahman Ruki, menyampaikan pandangan fraksinya mengenai Pembukaan sebagai berikut.

> Mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tidak bermaksud mensakralkannya, Fraksi TNI/Polri tidak setuju bila akan dilakukan perubahan. Karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 termuat suatu perjanjian luhur antar anak negeri di wilayah nusantara ini untuk menjadi suatu bangsa, yaitu bangsa Indonesia untuk bersatu dalam kesatuan negara berbentuk Republik Indonesia dan menyatakan Pancasila sebagai dasar negaranya.[4]

Berkaitan dengan pandangan beberapa fraksi tentang tidak dirubahnya Pembukaan UUD 1945, Fraksi Utusan Golongan juga bersikap serupa seperti yang dinyatakan oleh anggota Fraksinya, Valina Singka Subekti, yaitu sebagai berikut:

> ...Karena itu Fraksi Utusan Golongan setuju untuk mengamandir dalam lingkup batang tubuh dan Penjelasan, tidak termasuk Mukadimahnya.[5]

Pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 dilanjutkan dalam PAH III BP MPR RI. Dalam Rapat Pleno Pertama, 7 Oktober 1999, dipimpin oleh Harun Kamil. Agendanya adalah Penyampaian Pendapat Fraksi terhadap Perubahan UUD 1945. Meskipun dalam rapat itu tidak secara khusus membahas masalah Pembukaan, ada beberapa fraksi yang menyampaikan masalah Pembukaan UUD 1945.

F-PG, melalui juru bicara Andi Mattalatta, berpendapat sebagai berikut.

---

[3] *Ibid.,* hlm. 22

[4] *Ibid.,* hlm. 28

[5] *Ibid.,* hlm. 34.

> Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan sekiranya kita sependapat barangkali Pembukaan, karena memuat falsafah-falsafah dasar negara, tujuan negara, dan juga dasar negara serta pernyataan proklamasi, dapat kita kukuhkan untuk tetap menjadi bagian yang tidak berubah, sedangkan batang tubuh adalah merupakan kajian kita untuk diadakan perubahan. Dan khusus untuk Penjelasan, Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan, bagaimana kalau butir-butir penting dari penjelasan itu seandainya ada hal-hal yang bersifat normatif itu diangkat menjadi batang tubuh.[6]

Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) yang diwakili oleh Hamdan Zoelva menyampaikan pendapat mengenai Pembukaan sebagai berikut.

> Pertama-tama kami dari Partai Bulan Bintang ingin menyampaikan sependapat dengan apa yang disampaikan oleh rekan dari Partai Golkar tadi bahwa yang kita ingin amandir adalah bukan Mukadimah, bukan Pembukaan. Kemudian hanya menyangkut batang tubuh dan Penjelasan yang perlu kita tinjau kembali. Kemudian dalam batang tubuh itu sendiri tidak kita *robah* mengenai pasal bentuk negara. Jadi, kami pikir bentuk negara itu adalah sudah final, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, tidak akan kita ubah sampai ke sana. Boleh kita tinjau pasal lain, tapi tidak mengenai itu.[7]

Pandangan F-KKI yang disampaikan oleh Antonius Rahail juga menyetujui Pembukaan dipertahankan tanpa perubahan, yang diungkapkan sebagai berikut.

> Sebagaimana kemarin telah disampaikan dalam pemandangan umum fraksi bahwa khusus terhadap amendemen terhadap konstitusi, kita sependapat. Untuk itu perlu kami sampaikan bahwa menyangkut Pembukaannya kita sepakat untuk tidak ada perubahan terhadap Pembukaan, sedangkan amendemen dilakukan terhadap Batang tubuh dan Penjelasan. Tentu kalau sudah masuk pada substansi materi, ada berapa hal di dalam batang tubuh itu pun yang kita tidak perlu untuk merubah, tapi itu akan kami sampaikan pada saat masuk kepada materi.[8]

---

[6] *Ibid.,* hlm. 37.

[7] *Ibid.,* hlm. 40.

[8] *Ibid.,* hlm. 41.

Selanjutnya, Gregorius Seto Harianto dari Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB), juga berpendapat agar Pembukaan dipertahankan, sebagaimana dikatakan berikut ini.

> Fraksi PDKB sepakat bahwa Pembukaan tidak akan kita *rubah*. Yang kedua, perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan dengan bentuk. Artinya, amendemen dilakukan dalam bentuk *addendum*. Artinya, perubahan atau tambahan-tambahan tanpa menghilangkan pasal aslinya.[9]

Hendi Tjaswadi sebagai juru bicara F-TNI/Polri berpendapat bahwa perubahan ditujukan pada batang tubuh dan penjelasannya. Berikut ini ungkapannya.

> Kami menganggap bahwa amendemen adalah sangat penting dan perlu sekali. Untuk ini, kami setuju untuk amendemen batang tubuh dan Penjelasannya.[10]

Kemudian, Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG), menegaskan bahwa objek perubahan bukanlah Pembukaan, tetapi batang tubuh dan penjelasannya, sebagaimana dikatakan di bawah ini.

> ... nampaknya sudah semua fraksi sepakat bahwa kita akan mengamandir Undang-Undang Dasar 1945, dan semua juga kemarin sudah sepakat bahwa yang akan diamandir itu bukanlah bagian dari Pembukaan atau Mukadimah, tapi adalah bagian dari Batang Tubuh dan Penjelasan dari konstitusi kita. Karena itu, menurut Fraksi Utusan Golongan, memang waktu yang satu minggu ini adalah untuk menghasilkan kesepakatan-kesepakatan mengenai substansi apa saja yang akan diamandir.
>
> Bagi Fraksi Utusan Golongan yang paling penting adalah sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi yang ada di dalam demokrasi konstitusional bahwa prinsipnya adalah konstitusi itu mampu memberi mengenai batasan kekuasaan, sehingga kekuasaan itu tidak akan dilakukan secara sewenang-wenang.[11]

---

[9] *Ibid.,* hlm. 41

[10] *Ibid.,* hlm. 42

[11] *Ibid.,* hlm. 42

Dari berbagai masukan tentang Perumusan Pembukaan UUD yang disampaikan oleh fraksi-fraksi 1945 sebagai pengantar musyawarah, pimpinan rapat, Harun Kamil menggarisbawahi beberapa kesepakatan yang dicapai yaitu antara lain:

> ... dari pengantar musyawarah tadi, ada kesepakatan yang dicapai. Pertama, bahwa seluruh fraksi setuju adanya amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 45.
>
> Yang kedua, seluruh fraksi setuju bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 45 tidak termasuk Pembukaan,[12]

Kesepakatan tersebut kemudian ditegaskan oleh Pimpinan Rapat, Harun Kamil, dengan memberikan kesimpulan sementara atas hasil pembahasan sebagai berikut.

> Jadi kesimpulan sementara, hasil pembahasan tentang amendemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Rapat PAH III Badan Pekerja MPR ke-1, Kamis, 7 Oktober 1999 :
>
> Pertama (I), Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Semua fraksi sepakat untuk melakukan amendemen atau perubahan UUD 1945
>
> Kedua (II), Ruang lingkup, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak diubah. Yang kedua yang diubah adalah batang tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945; Ketiga, jika ada hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dimasukkan ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Contohnya, mengenai masalah pengertian negara hukum itu di pasal-pasal *ndak* ada, itu sebaiknya dimasukkan di pasal-pasal;
>
> Ketiga (III), Prioritas, semua fraksi sepakat Badan Pekerja MPR melakukan amendemen atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dengan prioritas pada hal yang mendesak sesuai dengan kesepakatan semua fraksi. [13]

Hasil pembahasan dalam PAH III dilaporkan pada Rapat Pleno BP MPR RI ke-3, 14 Oktober 1999, yang dipimpin oleh H. M. Amien Rais. Ketua PAH III, Harun Kamil, melaporkan hasil pembahasan yang telah dilaksanakan oleh PAH III untuk disahkan sebagai Rancangan Ketetapan MPR RI.

---

[12] *Ibid,* hlm. 44

[13] *Ibid.,* hlm. 82

Dalam Bab IV mengenai Proses Pembahasan Laporan PAH III, pada rapat BP MPR RI ke-3, 14 Oktober yang disampaikan Harun Kamil ditulis bahwa:[14]

> Sebelum melakukan pembahasan terhadap materi amendemen/perubahan UUD 1945, semua fraksi terlebih dahulu menyepakati beberapa hal sebagai berikut :
>
> **1. Amendemen/Perubahan UUD 1945**
>
> Semua fraksi sepakat untuk melakukan amendemen/ perubahan UUD 1945.
>
> **2. Ruang lingkup**
>
> a. Pembukaan UUD 1945 tidak diubah
>
> b. Yang diubah adalah Batang Tubuh dan penghapusan Penjelasan UUD 1945.
>
> c. Mempertahankan sistim Presidensiil
>
> d. Jika ada hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan UUD 1945, dimasukkan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Dengan demikian, salah satu kesepakatan awal yang dihasilkan dalam pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Walaupun telah terdapat kesepakatan awal mengenai objek perubahan yang di dalamnya tidak termasuk Pembukaan UUD 1945, pada masa pembahasan Perubahan Kedua UUD 1945 masih terdapat penekanan pentingnya Pembukaan UUD 1945 tidak diubah.

Hal yang sama juga dapat dilihat pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pengantar Musyawarah Fraksi.

Hobbes Sinaga dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan) mengemukakan kesepakatan fraksi yang pernah disepakati ketika di PAH III BP MPR yang kemudian disetujui oleh Komisi C Sidang Umum MPR

[14] *Ibid*, hlm. 572

(SU MPR). Kesepakatan tersebut, salah satunya, adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Berikut ini adalah ungkapannya.

> Saudara Pimpinan dan Saudara-saudara anggota yang kami muliakan. Pada Sidang Umum MPR bulan Oktober tahun 1999 yang lalu, fraksi-fraksi di Panitia *Ad Hoc* III yang kemudian disetujui Komisi C Sidang Umum MPR sudah berhasil membuat kesepakatan tentang tiga hal yang sangat penting, yaitu tidak merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tetap, mempertahankan sistim pemerintahan presidensil.
>
> ...Kesepakatan dalam Sidang Umum MPR telah tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak merubahnya adalah suatu keputusan yang tepat, yang didasarkan pada pemahaman yang mendalam terhadap makna dan arti Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bagi bangsa dan Negara Republik Indonesia. Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dimuat hal-hal yang paling fundamental pada suatu negara. Hampir semua negara di dunia yang mempunyai konstitusi tertulis selalu memuat hal-hal yang fundamental dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar-nya, misalnya *Declaration of Independence*, itulah yang menjadi Pembukaan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang tidak pernah berubah, walaupun Batang Tubuh Undang-Undang Dasar-nya telah berubah beberapa kali.[15]

Dalam pengantar musyawarah itu, F-PG melalui juru bicaranya, Agun Gunandjar Sudarsa, menyampaikan perincian sikapnya sebagai berikut.

> Bertitik tolak dari pandangan tersebut di atas, Fraksi Partai Golkar menyampaikan perincian sikapnya, sebagai berikut :
>
> Pertama : Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tidak perlu dilakukan perubahan, dimana cita-cita kemerdekaan, proklamasi, tujuan negara dan dasar negara telah terumuskan secara jelas pada pembukaan dimaksud.

[15] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000*, Buku Satu (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 78 dan 80.

Kedua : Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditiadakan, dengan catatan substansinya dapat dipertimbangkan untuk dirumuskan menjadi Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Ketiga : Bentuk negara kesatuan tetap dipertahankan, namun tidak menutup kemungkinan untuk mendiskusikannya, dengan memperhatikan keragaman etnis, agama, bahasa, dan budaya serta kondisi geografis negara.[16]

Sikap tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945 juga ditunjukkan oleh Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) yang disampaikan oleh Abdul Khaliq Ahmad sebagai berikut.

> Oleh karena itu, Fraksi Kebangkitan Bangsa melalui pengantar musyawarah ini ingin menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan dasar negara Pancasila adalah bentuk final ketatanegaraan yang tidak perlu berubah, bahkan harus dipertahankan sebagai amanat para pendiri Republik yang wajib ditunaikan oleh kita bersama sebagai bangsa yang menjunjung tinggi komitmen persatuan dan kesatuan dalam pluralitas budaya, agama dan suku bangsa.
>
> Dengan demikian, Fraksi Kebangkitan Bangsa sepakat untuk tidak merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan bentuk negara kesatuan. Terhadap substansi-substansi lainnya, seperti misalnya tentang lembaga tinggi dan tertinggi negara, keuangan negara, warga negara dan kesejahteraan sosial, Fraksi Kebangkitan Bangsa sangat terbuka terhadap pandangan dan gagasan dari fraksi-fraksi lain untuk didialogkan dan dimusyawarahkan dalam rapat-rapat PAH I ini untuk mencari titik-titik kesamaan dari perbedaan-perbedaan pandangan dan gagasan tersebut.[17]

Kemudian, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) yang disampaikan oleh Lukman Hakim Saefuddin mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> ... Dalam menghadapi pembahasan materi perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan tetap pada pendirian semula bahwa perubahan hanya dilakukan pada Batang Tubuh

[16] *Ibid,* hlm. 87

[17] *Ibid,* hlm. 91

> Undang-Undang Dasar dan tidak pada Pembukaannya dan mengangkat atau memindahkan substansi tertentu dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam Batang Tubuh.[18]

Hamdan Zoelva, dari F-PBB, juga menegaskan hal yang sama, yakni mempertahankan Pembukaan UUD 1945.

> ... beberapa hal yang perlu kami tegaskan yaitu sebagai berikut:
>
> 1. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang akan kita lakukan adalah tidak mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar RI tahun 1945. Karena Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bagi fraksi kami adalah perjanjian luhur bangsa Indonesia yang mengandung cita-cita, tujuan, dasar dan filosofi bangsa dan negara Indonesia yang kita cintai ini yang pada saat ini masih relevan untuk kita pertahankan bersama. Oleh karena itu perubahan yang akan kita lakukan hanyalah menyangkut pasal-pasal dalam batang tubuh termasuk Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.[19]

Asnawi Latif sebagai juru bicara Fraksi Perserikatan Daulatul Ummat (F-PDU) berpendapat sebagai berikut.

> Yang kedua, pembaharuan sendi-sendi bernegara. Sendi-sendi bernegara dapat dibedakan antara sendi filosofis dan sendi-sendi politik. Sendi filosofis adalah Pancasila sedangkan sendi-sendi politik bernegara mencakup sendi-sendi demokrasi, sendi negara berdasarkan atas hukum, sendi keadilan sosial dan lain-lain. Sendi-sendi ini agar dimuat secara tegas dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, tidak hanya dimuat dalam Pembukaan. Terhadap sendi-sendi ini dapat ditentukan sebagai suatu yang tidak akan menjadi obyek perubahan dikemudian hari.[20]

Proses pembahasan selanjutnya dilakukan pada tingkat PAH, yaitu PAH I BP MPR RI. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing didengarkan Pengantar Musyawarah Fraksi. Dalam pengantar tersebut terdapat beberapa fraksi yang masih menegaskan pendirian

---

[18] *Ibid,* hlm. 94.

[19] *Ibid,* hl. 97.

[20] *Ibid,* hlm. 106

bahwa perubahan tidak dilakukan terhadap Pembukaan UUD 1945.

A. M. Luthfi sebagai juru bicara F-Reformasi menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

> Dalam Sidang Umum Majelis 1999 yang lalu, telah ada kesepakatan dasar beberapa dalam pandangan kami, dalam mengamendemen UUD 1945 yaitu :
>
> 1. Mukadimah UUD 1945 yang telah disusun melalui suatu proses panjang oleh para pendiri Republik ini seyogyanya tidak diubah.
> 2. Perubahan hanya dilaksanakan pada batang tubuh UUD 1945 yang terdiri dari 37 pasal yaitu dengan menambah, mengurangi, atau menyempurnakan pasal dan ayatnya.
> 3. ...[21]

Dalam pengantar musyawarahnya, mengenai perubahan UUD 1945, F-KKI yang disampaikan oleh juru bicaranya, Antonius Rahail, berpendapat sebagai berikut.

> Pada kesempatan awal kerja Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis ini, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia merasa perlu untuk mengingatkan kita kembali tentang suasana batin dan pemikiran-pemikiran kita bersama pada Sidang-sidang Panitia *Ad Hoc* III BP MPR dalam bulan Oktober 1999 yang lalu. Diantaranya adalah bahwa Pembukaan yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan kebangsaan Indonesia, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta dasar negara, kita sepakati untuk tidak diubah.[22]

Gregorius Seto Harianto sebagai juru bicara F-PDKB, menyebutkan soal Pembukaan dalam pengantar musyawarahnya sebagai berikut.

> ...
>
> 3. Dengan demikian, sebagaimana telah menjadi kesepakatan pula dalam SU MPR RI 1999, perubahan atau amendemen UUD 1945 hanya dilakukan terhadap Pasal-Pasal Batang Tubuh (*staatsgrundgesets*) dan

[21] *Ibid*, hlm. 112

[22] *Ibid,* hlm. 118.

> penjelasannya serta tidak menyentuh Pembukaan yang memuat Pancasila (*staatsfundamentalnorm*) yang merupakan dasar negara dan ideologi nasional. Selain itu dalam SU MPR 1999 yang lalu juga telah disepakati bahwa MPR akan mempertahankan bentuk negara yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bentuk pemerintahan Kabinet Presidensiil.[23]

Penegasan dipertahankannya Pembukaan tanpa perubahan dari F-TNI/Polri disampaikan oleh juru bicaranya, Hendi Tjaswadi, sebagai berikut.

> Dalam menyongsong pembahasan Pasal-Pasal UUD 1945 yang akan dilaksanakan dalam Rapat PAH I MPR RI ini, Fraksi TNI/Polri menggunakan dasar pemikiran sebagai berikut :
>
> ... Ketiga :Bahwa pembukaan UUD 1945 sebagai rumusan cita-cita bangsa dan tujuan nasional, yang didalamnya juga terkandung proklamasi dan rumusan Pancasila sebagai dasar negara tidak dirubah sebagaimana kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya.[24]

Dalam pengantar musyawarahnya, Valina Singka Subekti atas nama F-UG menegaskan hal yang sama dengan fraksi sebelumnya mengenai Pembukaan UUD 1945.

> Pada SU MPR Oktober 1999 kemarin kita (PAH III BP MPR) semua bersepakat, bahwa amendemen yang dilakukan hanya sebatas Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Penjelasan sebaiknya dihilangkan, dan substansi di dalam Penjelasan UUD 1945 itu dinaikkan, ke dalam batang tubuh UUD 1945. Sementara Pembukaan UUD 1945 dibiarkan tetap. Kesepakatan ini muncul berdasarkan pertimbangan bahwa Pembukaan UUD 1945 memuat pernyataan bangsa Indonesia yang sangat fundamental, yang bersifat sekali, dan selamanya. Yakni pernyataan kemerdekaan RI dan tercantumnya dasar negara Pancasila. Sehingga melakukan perubahan terhadap Pembukaan dapat diartikan sebagai membubarkan negara RI sekaligus mengganti Pancasila.[25]

---

[23] *Ibid,* hlm. 123.

[24] *Ibid,* hlm. 133 dan 134.

[25] *Ibid,* hlm. 139.

Rapat PAH I BP MPR ke-5, 9 Desember 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dilakukan dengan agenda Penjelasan dan Tanggapan Fraksi terhadap Materi Perubahan UUD 1945. F-PDIP melalui juru bicaranya, Sutjipno, menegaskan komitmen untuk tidak mengubah Pembukaan sebagai berikut.

> Berdasarkan pemahaman kita tentang korelasi struktural antara Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, yang didalamnya mengandung gagasan-gagasan dan nilai-nilai fundamental sebagaimana juga telah dikemukakan oleh semua fraksi, kita makin diberikan kekuatan argumentasi mengenai hal-hal yang telah kita sepakati bersama dalam Sidang Umum MPR bulan Oktober yang lalu, yaitu :
>
> - Tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945;[26]

> Setelah membaca dengan baik semua pengantar musyawarah dari fraksi-fraksi di PAH I ini, bersama ini kami sampaikan tanggapan umum terhadap materi amendemen yang telah disampaikan.
>
> 1. Kami sangat bergembira dan berbahagia karena semua fraksi pada PAH I ini, menjunjung tinggi bersepakat untuk tetap mempertahankan dan tidak akan merubah Pembukaan UUD 1945. Semua fraksi menyatakan bahwa di dalam Pembukaan UUD 1945, dimuat pernyataan bangsa Indonesia yang sangat fundamental, memuat cita-cita kemerdekaan, tujuan negara dan dasar negara, merupakan perjanjian luhur bangsa Indonesia, memuat *staatsfundamentalnorm*, terbentuk dari hasil perjuangan bangsa Indonesia. Bahkan ada yang menyatakan merubah Pembukaan berarti membubarkan negara kesatuan dan mengganti Pancasila.[27]

Dalam rapat itu, F-PG melalui juru bicaranya, M. Hatta Mustafa, juga menegaskan komitmen tersebut sebagaimana di bawah ini.

> Pembukaan UUD 1945, disepakati untuk dipertahankan, tidak dilakukan perubahan, karena cita-cita, pernyataan kemerdekaan, tujuan negara dan dasar negara yang menjadi

[26] *Ibid,* hlm. 148.

[27] *Ibid,* hlm. 149.

> landasan berdirinya negara RI telah terumuskan secara jelas dan tegas dalam pembukaan UUD 1945 dimaksud.[28]

Selanjutnya, penegasan dari F-PPP disampaikan oleh Zain Badjeber sebagai juru bicara berikut ini.

> Kami menanggapi bahwa ada kesamaan tekad antara semua fraksi di PAH I tetap berpegang kepada kesepakatan awal ketika pembahasan di PAH III menjelang Sidang Umum MPR RI tahun 1999 yang lalu yaitu tidak ada yang mau merubah Pembukaan UUD 1945.[29]

F-KB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad, menegaskan kesepakatan pandangan dengan fraksi lain untuk tidak mengubah UUD 1945. Berikut ini adalah pandangannya.

> Kami bersyukur bahwa hal-hal yang fundamental di dalam pengantar musyawarah dari seluruh fraksi, tetap berada dalam kesepakatan kita. Kesepakatan kepada Pembukaan untuk tidak dirubah merupakan hal yang sangat penting. Karena ini merupakan sebuah "*mu'ahadah wathoniah*", "kesepakatan anak bangsa di dalam membangun sebuah negara bangsa". Dalam pandangan agama keabsahan negara bangsa ini akan ditentukan oleh kesepakatan tersebut, sehingga apa yang telah disampaikan di dalam pengantar musyawarah merupakan sumbangan yang sangat besar bagi kebersamaan kita sebagai anak bangsa dan kesetaraan kita sebagai warga negara Republik Indonesia.[30]

Kemudian, F-PBB yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva juga mengurai kesamaan pandangannya dengan fraksi untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945 tanpa ada perubahan dengan ungkapan berikut.

> Saudara sekalian yang kami hormati, setelah mendengar dan membaca materi yang telah dibacakan oleh fraksi-fraksi dalam pengantar musyawarahnya dengan ini Fraksi Partai Bulan Bintang mencatat beberapa hal penting yaitu sebagai berikut :
>
> 1. Nampaknya seluruh fraksi mempunyai komitmen yang sama bahwa perubahan UUD yang akan dibicarakan

[28] *Ibid,* hlm. 151.

[29] *Ibid,* hlm. 156.

[30] *Ibid,* hlm. 161-162.

> dalam rapat-rapat PAH I yang akan datang, tidak mengenai pembukaan UUD 1945. Karena itu perubahan yang akan dilakukan hanya pada Batang Tubuh UUD 1945 dan ada keinginan kuat untuk menghilangkan Penjelasan. Hal ini disadari karena Pembukaan UUD 1945 mengandung landasan idiil, cita-cita dan filosofi negara yang telah disepakati oleh para *founding fathers* Republik ini. Fraksi kami sepenuhnya setuju untuk tidak melakukan pembicaraan dan perubahan terhadap Pembukaan UUD ini.[31]

Terkait dengan pandangan yang hampir sama dari semua fraksi dalam menyikapi Pembukaan UUD 1945 untuk tidak diubah, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, juga menegaskan dalam kesimpulan sebagai berikut.

> Dari penjelasan dan tanggapan tadi ada beberapa hal yang sama dikemukakan oleh banyak fraksi. Yang pertama adalah, bahwa kita berbicara disini akan mencoba untuk lebih jauh dari sekedar anggota fraksi tapi kita mencoba mentransformasikan diri sebagai negarawan yang diminta berfikir jernih, jujur, mendalam, dan yang terakhir adalah upaya kita untuk melibatkan sebanyak mungkin pihak di dalam proses pembicaraan kita mengenai perubahan UUD ini.
>
> Kemudian yang lain, yang saya kira hampir sama, adalah mengenai Pembukaan itu hampir semua fraksi minta untuk tetap artinya tidak ada perubahan.
>
> Kemudian negara kesatuan itu, sebagian fraksi menyatakan untuk tetap walaupun ada fraksi yang meminta untuk sekedar sebagai wacana federalisme politik masyarakat, tetapi inti sarinya namanya adalah tetap untuk bisa dipertahankannya negara kesatuan.[32]

Agenda Rapat PAH I BP MPR ke-6, Jumat, 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing adalah lanjutan dari rapat sebelumnya, yaitu penjelasan dan tanggapan fraksi terhadap materi Perubahan UUD 1945.

---

[31] *Ibid,* hlm. 165.

[32] *Ibid,* hlm. 166

Pada kesempatan itu, F-Reformasi, melalui juru bicaranya, Patrialis Akbar, menyampaikan kesepakatan fraksi untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945, sebagaimana dikatakan di bawah ini.

> Fraksi Reformasi akan memberikan penjelasan dan tanggapan terhadap materi perubahan UUD 1945. Setelah kami mempelajari pengantar musyawarah dari fraksi-fraksi yang telah disampaikan dalam PAH I maka kami melihat bahwa semua menghargai kesepakatan yang yang telah dicapai untuk tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan suatu hasil pemikiran yang panjang dari para pendiri Republik Indonesia, yang telah merangkum secara baik seluruh aspirasi rakyat Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan.[33]

Hal yang sama diutarakan kembali oleh Asnawi Latief yang membacakan tanggapan F-PDU terhadap Pengantar Musyawarah Fraksi-Fraksi Dalam PAH I BP MPR Mengenai Materi Perubahan UUD 1945 dengan pernyataan:

> Bila saya amati semua pengantar musyawarah mengenai materi perubahan UUD 1945, dapat kami kategorikan dalam beberapa hal :
>
> Pertama, ada beberapa persamaan pandangan, yaitu tidak akan merubah Pembukaan UUD 1945;[34]

Pernyataan selanjutnya disampaikan oleh F-PDKB, Gregorius Seto Harianto, bahwa hampir semua fraksi sepakat untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Pernyataan tersebut dikatakan sebagai berikut.

> ...
>
> 1. Setelah mendengar dan mempelajari secara seksama Pengantar Musyawarah yang disampaikan oleh Fraksi-fraksi di PAH I pada tanggal 6 dan 7 Desember 1999, dapat dinyatakan bahwa ternyata hampir seluruh fraksi memiliki visi yang sama dalam menghadapi tugas mulia untuk merubah UUD 1945, yaitu bahwa pada umumnya fraksi sepakat untuk tidak merubah Pembukaan serta mempertahankan bentuk Negara

[33] *Ibid,* hlm. 168-169

[34] *Ibid,* hlm. 171

> Kesatuan Republik Indonesia dan sistem pemerintahan Kabinet Presidensiil.[35]

Selanjutnya, F-KKI, melalui juru bicara Antonius Rahail, berpendapat sebagai berikut.

> Pada kesempatan ini, kami ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada segenap fraksi di PAH I BP MPR ini karena pada umumnya sependapat dengan F-KKI bahwa Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan kebangsaan Indonesia, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta dasar negara, telah ada kesepakatan untuk tidak diubah.
>
> Beberapa alasan tambahan yang dapat kami sampaikan berkenaan dengan pendapat dan sikap FKKI untuk mempertahankan secara utuh Pembukaan UUD 1945 dan bentuk negara, pemilik kedaulatan serta sistem pemerintahan Presidensiil dapat kami kemukakan seperti berikut:
>
> Pertama, di dalam Pembukaan UUD 1945 termaktub sejarah panjang perjuangan bangsa Indonesia dalam merebut mempertahankan kemerdekaan serta alasan-alasan untuk menjadi bangsa merdeka, pengakuan akan keagungan Tuhan Yang Maha Kuasa dan penyertaan-Nya selalu kepada perjuangan merebut dan mengisi kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia.
>
> Kedua, pada Pembukaan UUD 1945 termaktub pula tujuan didirikannya negara dan pembentukan pemerintahan negara yang sudah lengkap serta telah mengantisipasi kemungkinan terjadinya globalisasi. Kami katakan demikian karena ke dalam, tujuan kemerdekaan, pembentukan negara dan pemerintahan adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, yang berkeadilan, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sementara itu, dalam dimensinya ke luar, ditujukan untuk ikut memelihara perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
>
> Dengan adanya tujuan dalam dimensinya ke dalam maupun keluar itu, kami berpendapat bahwa eksistensi kemajuan bangsa dan negara kita telah dijadikan sebagai

[35] *Ibid,* hlm. 174.

prioritas utama. Di sisi lain, bangsa kita juga ingin melibatkan diri dalam mewujudkan tata dunia baru yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini mengandung arti bahwa tujuan tersebut telah mengantisipasi peluang dan kemungkinan bangsa dan negara kita dalam menghadapi arus globalisasi di segala bidang sebagaimana yang terjadi secara lebih cepat sejak awal dasawarsa 90-an ini.

Ketiga, dalam Pembukaan UUD 1945 telah dimuat dasar negara (Pancasila) yang sangat fundamental bagi tetap tegak kokohnya eksistensi kebhineka-tunggal-ikaan bangsa Indonesia. Sebab dengan mendasarkan pada Pancasila maka aneka kebhinekaan masyarakat kita, baik itu suku, agama, ras, antar golongan, bahasa, adat-istiadat, dan budaya, maupun daerah tempat tinggal dapat disatupadukan menjadi ketunggalan yang kokoh. Tanpa Pancasila, FKKI, *haqqul yakin*, bahwa bangsa kita akan terpecah-belah menjadi berantakan bagaikan kaca mobil yang pecah bertabrakan satu sama lain.[36] dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada segenap Fraksi di PAH I BP MPR ini karena pada umumnya sependapat dengan F-KKI bahwa Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan kebangsaan Indonesia, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta dasar negara, telah ada kesepakatan untuk tidak diubah.

Beberapa alasan tambahan yang dapat kami sampaikan berkenaan dengan pendapat dan sikap FKKI untuk mempertahankan secara utuh Pembukaan UUD 1945 dan bentuk negara, pemilik kedaulatan serta sistem pemerintahan Presidensiil dapat kami kemukakan seperti berikut:

Pertama, di dalam Pembukaan UUD 1945 termaktub sejarah panjang perjuangan bangsa Indonesia dalam merebut mempertahankan kemerdekaan serta alasan-alasan untuk menjadi bangsa merdeka, pengakuan akan keagungan Tuhan Yang Maha Kuasa dan penyertaan-Nya selalu kepada perjuangan merebut dan mengisi kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia.

Kedua, pada Pembukaan UUD 1945 termaktub pula tujuan didirikannya negara dan pembentukan pemerintahan negara yang sudah lengkap serta telah mengantisipasi

[36] *Ibid,* hlm. 176-177

kemungkinan terjadinya globalisasi. Kami katakan demikian karena ke dalam, tujuan kemerdekaan, pembentukan negara dan pemerintahan adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, yang berkeadilan, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sementara itu, dalam dimensinya ke luar, ditujukan untuk ikut memelihara perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan adanya tujuan dalam dimensinya ke dalam maupun keluar itu, kami berpendapat bahwa eksistensi kemajuan bangsa dan negara kita telah dijadikan sebagai prioritas utama. Di sisi lain, bangsa kita juga ingin melibatkan diri dalam mewujudkan tata dunia baru yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini mengandung arti bahwa tujuan tersebut telah mengantisipasi peluang dan kemungkinan bangsa dan negara kita dalam menghadapi arus globalisasi di segala bidang sebagaimana yang terjadi secara lebih cepat sejak awal dasawarsa 90-an ini.

Ketiga, dalam Pembukaan UUD 1945 telah dimuat dasar negara (Pancasila) yang sangat fundamental bagi tetap tegak kokohnya eksistensi kebhineka-tunggal-ikaan bangsa Indonesia. Sebab dengan mendasarkan pada Pancasila maka aneka kebhinekaan masyarakat kita, baik itu suku, agama, ras, antar golongan, bahasa, adat-istiadat, dan budaya, maupun daerah tempat tinggal dapat disatupadukan menjadi ketunggalan yang kokoh. Tanpa Pancasila, FKKI, *haqqul yakin*, bahwa bangsa kita akan terpecah-belah menjadi berantakan bagaikan. [37]

F-TNI/Polri dengan juru bicara Taufiqurrohman Ruki, mengungkapkan kesepakatan fraksi mengenai Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut.

Sehubungan dengan pengantar musyawarah dari fraksi-fraksi sebagaimana telah disampaikan pada tanggal 6 dan 7 Desember 1999, Fraksi TNI/Polri bersepakat bahwa Pembukaan UUD 1945 tidak perlu dirubah. Fraksi kami juga tidak sependapat dengan adanya gagasan untuk mengubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal

[37] *Ibid,* hlm. 176-177

> serta rumusan Pancasila konsisten dengan kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.[38]

Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri dalam Penjelasan Atas Pengantar Musyawarah Fraksi TNI/Polri Terhadap Materi Perubahan UUD 1945 menegaskan bahwa:

> Fraksi kami ... konsisten dengan kesepakatan untuk tidak merubah Pembukaan UUD 1945.[39]

Kemudian, Valina Singka Subekti atas nama F-UG menyampaikan pendapatnya mengenai Pembukaan UUD 1945 sebagaimana berikut.

> Selanjutnya, setelah mendengarkan pengantar musyawarah berbagai fraksi maka dapat disimpulkan pada intinya materi atau substansi yang disampaikan mengandung banyak kesamaan. Semua fraksi mempunyai visi atau cara pandang yang sama berkaitan dengan amendemen UUD 1945. Ini adalah permulaan yang sangat baik untuk diteruskan dalam proses pembahasan bersama sesuai dengan jadwal atau agenda yang akan disepakati.
>
> Beberapa kesamaan yang muncul antara lain, Pertama, amendemen tidak dilakukan terhadap Pembukaan, tetapi pada batang tubuh dan penjelasan. Kedua, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.
>
> Dan ketiga, mempertahankan sistem presidensiil.
>
> ... Pembukaan UUD 1945 sebenarnya mengandung prinsip-prinsip yang mengedepankan hak-hak rakyat atau kedaulatan rakyat, seperti yang tercermin di Madinah atau yang terdapat dalam konstitusi Inggris dan Amerika. Cuma masalahnya semangat dan komitmen yang tercantum di dalam mukadimah itu belum secara sempurna tercermin di dalam pasal-pasal batang tubuh UUD 1945. Karena itulah amendemen diperlukan.
>
> Fraksi kami sepakat untuk melanjutkan amendemen dengan tidak merubah sembilan pasal yang telah diamendemen pada SU MPR lalu, tidak merubah Pembukaan, Penjelasan dihapus sementara bagiannya yang esensial dan filosofis diangkat ke dalam batang tubuh.[40]

---

[38] *Ibid.,* hlm. 16

[39] *Ibid,* hlm. 180.

[40] *Ibid,* hlm. 185 dan 186.

Pada permulaan Rapat Panitia *Ad hoc* I BP MPR RI Ke-7, 13 Desember 1999, dengan agenda Dengar Pendapat dengan Tokoh dan Pakar (Dr. Roeslan Abdulgani, Dr. Pranarka, Prof. Dahlan Ranuwihardjo, Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.Cl., dan Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H.), pimpinan rapat, Jakob Tobing kembali me*review* tiga hal yang menjadi kesepakatan fraksi-fraksi di MPR RI antara lain:

> Yang pertama, adalah untuk tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan oleh karena itu amendemen hanya akan menyangkut Batang Tubuh dan Penjelasan daripada Undang-Undang Dasar itu.[41]

C. Hasil Pembahasan

Pada Rapat BP MPR RI ke-5, 6 Maret 2000, yang dipimpin oleh H. M. Amien Rais dengan agenda mendengarkan laporan pelaksanaan tugas PAH BP MPR RI. Jakob Tobing, Ketua PAH I BP MPR RI, melaporkan adanya kesepakatan sebagai berikut:

> Materi-materi yang disampaikan fraksi-fraksi dalam forum tersebut kemudian dikompilasi. Dari hasil kompilasi terdapat pokok-pokok materi sebagai berikut:
>
> A. Materi yang telah menjadi kesepakatan bersama fraksi-fraksi untuk tidak dirubah yaitu:
>
> 1. Tidak merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
> 2. Tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
> 3. Sistem Pemerintahan presidensil.
>
> ...[42]

Ketiga kesepakatan fraksi-fraksi itu juga disampaikan kembali oleh Harun Kamil dalam Rapat BP MPR RI ke-6, 23 Mei 2000, dengan agenda yang sama dalam sebuah Gambaran Umum Perkembangan Pelaksanaan Tugas Panitia Ad Hoc I

---

[41] *Ibid,* hal. 197

[42] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah* Perubahan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2008), hlm. 209.

Badan Pekerja MPR[43] serta dilaporkan kembali oleh Jakob Tobing pada Rapat BP MPR RI ke-7, 2 Agustus 2000 dalam sebuah laporan di Bagian V tentang Proses Pembahasan dan Hasil Pembahasan.[44]

Penegasan kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 ini dipertegas oleh hasil pemandangan umum fraksi MPR RI terhadap hasil BP MPR RI pada Sidang Paripurna ke-5, 10 Agustus 2000, dan pada pendapat akhir para fraksi MPR RI terhadap hasil Komisi Majelis dalam Sidang Paripurna ke-8, 15 Agustus 2000.[45]

Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 pada masa perubahan ini tetap berbunyi sebagai berikut.

PEMBUKAAN

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanunisaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia, dengan selamat santausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

[43] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah* Perubahan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2008), hlm. 239

[44] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah* Perubahan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2008), hlm. 469

[45] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah* Perubahan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2008), hlm. 13-69

yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia."

BAB IV
DASAR NEGARA

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

Pancasila sebagai dasar negara tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Meskipun dalam Pembukaan tersebut tidak dicantumkan kata "Pancasila", butir-butir yang tercantum tersebut merupakan bunyi dari sila-sila yang terdapat dalam Pancasila.

Diskusi dan perdebatan tentang Pancasila sebagai dasar negara kembali muncul di era Reformasi, sebagaimana di era sebelumnya. Berbagai interpretasi dan pendekatan terhadap Pancasila sebagai dasar negara dibicarakan secara hati-hati.

Salah satu persoalan yang muncul di kalangan masyarakat adalah mengenai posisi Pancasila sebagai dasar negara. Mereka mempertanyakan apakah sila-sila yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 dapat juga disebut secara tepat sebagai Pancasila karena di dalam seluruh kerangka UUD 1945 tersebut tidak terdapat kata Pancasila.

Pembahasan mengenai Pancasila sebagai dasar negara ini telah muncul sejak masa perubahan pertama dan berakhir pada masa perubahan kedua. Pada bagian ini akan dibahas tentang dasar negara dalam UUD 1945.

Pada Rapat Pleno BP MPR RI ke-2, 6 Oktober 1999, yang mempunyai dua agenda, yaitu Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Umum MPR, Materi SU MPR, dan Pembentukan

PAH BP MPR dua fraksi menyinggung persoalan Pancasila sebagai dasar negara.

Pada Rapat Pleno BP MPR RI, yang dipimpin oleh H. M. Amin Rais, F-PG, melalui juru bicara Tubagus Haryono, terkait dengan masalah dasar negara, menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Beberapa sikap politik patut kami sampaikan berkaitan dengan amendemen tersebut.
>
> Pertama, bahwa amendemen hendaknya mempunyai batasan yakni hanya berlaku pada Batang tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Sedangkan Pembukaan UUD 1945 dibiarkan tetap. Prinsip ini berdasarkan pertimbangan bahwa Pembukaan UUD 1945 membuat pernyataan bangsa Indonesia yang sangat fundamental yang bersifat sekali dan selamanya yakni Proklamasi Kemerdekaan RI, bentuk Negara Kesatuan RI, dan dasar negara Pancasila.
>
> Kedua, amendemen dilakukan dengan cara membuat lampiran pada akhir naskah UUD 1945. Jadi UUD 1945 hendaknya dibiarkan utuh.[1]

Pendapat senada disampaikan oleh F-TNI/Polri melalui juru bicara Taufiqurahman Ruki sebagaimana disampaikan di bawah ini.

> Mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tidak bermaksud mensakralkannya, Fraksi TNI/Polri tidak setuju bila akan dilakukan perubahan. Karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 termuat suatu perjanjian luhur antar anak negeri di wilayah nusantara ini untuk menjadi suatu bangsa, yaitu bangsa Indonesia untuk bersatu dalam kesatuan negara berbentuk Republik Indonesia dan menyatakan Pancasila sebagai dasar negaranya.[2]

Dalam hal pembahasan dasar negara, juru bicara Fraksi Partai Golkar Andi Mattalatta menyatakan:

> Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan sekiranya kita sependapat barangkali Pembukaan, karena memuat

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 18-19

[2] *Ibid.,* hlm. 28.

> falsafah-falsafah dasar negara, tujuan negara, dan juga dasar negara serta pernyataan proklamasi, dapat kita kukuhkan untuk tetap menjadi bagian yang tidak berubah.[3]

Dalam hal materi perubahan mengenai dasar negara, Zein Badjeber dari Fraksi PPP, mengusulkan:

> Pasal 3, kami membagi Pasal 3 itu atas tugas dan wewenang daripada MPR. Ayat (1) Majelis Permusyawatan Rakyat bertugas untuk:
>
> a. Menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
> b. Menetapkan garis besar haluan negara, ditulis huruf kecil seluruhnya;
> c. Menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih;[4]

Materi dan usulan perubahan pasal yang sama mengenai wewenang MPR tersebut juga dilontarkan oleh Antonius Rahail (F-KKI):

> Pasal 3 ada beberapa usul, yaitu ingin kami bacakan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berwenang:
>
> 1. Menetapkan atau mengubah undang-undang dasar negara;
> 2. Menetapkan garis-garis besar kebijakan negara yang dianggap perlu;
> 3. Memilih dan menetapkan ataupun memberhentikan dan mengganti Presiden dan Wakil Presiden.[5]

Pada masa-masa akhir Rapat Pleno PAH III BP MPR, yakni Rapat Pleno ke-6, 12 Oktober 1999, Hamdan Zoelva dari F-PBB menyinggung masalah dasar negara sebagai berikut.

> Substansi yang kita ingin angkat, yang menjadi topik diskusi kita pada pagi hari ini adalah substansi negara berdasarkan atas hukum. Ini adalah penambahan dari Pasal 1 itu yang tadinya berbunyi:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik."
>
> Bagi kami, pencantuman, prinsip negara Indonesia

[3] *Ibid.,* hlm. 37.

[4] *Ibid,* hlm. 109-110.

[5] *Ibid,* hlm. 110

adalah negara berdasarkan hukum ini sama sekali tidak mengurangi bentuk negara yang sudah tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (1) itu. Jadi, tetap saja negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hanya substansi negara berdasarkan atas hukum ini, kita tambahkan di situ sebagai salah satu substansi elemen dasar. Negara kita adalah negara yang memegang teguh prinsip supremasi hukum itu.

Oleh karena itu, pencantuman negara berdasarkan atas hukum juga tidak merubah negara kesatuan yang berbentuk republik itu. Oleh karena itu, kami setuju dengan alternatif satu setuju, alternatif dua juga setuju karena substansinya sama, bahwa kita tambah satu prinsip dalam negara kita adalah negara yang berdasarkan atas hukum itu. Ini sebenarnya tidak rancu dengan dasar negara yang lain.

Dalam Pasal 29 juga, Ayat (1):

"Negara Indonesia adalah negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."

Yang selama ini yang kita dengar adalah negara Indonesia adalah negara yang berdasar atas Pancasila. Jadi, sebenarnya macam-macam, ini sebenarnya tidak menjadi persoalan. Ada pun dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sama kali tidak merubah lima dasar negara itu, yang kita maksud dengan Pancasila itu. Sama sekali tidak merubah hal itu! Hanya sekarang kita ingin tambah satu juga dasar negara ini, adalah negara berdasar atas hukum itu sebagai bentuk pernyataan politik dalam Undang-Undang Dasar kita, arah negara kita yang negara berdasar hukum dan menjunjung tinggi supremasi hukum.[6]

Aberson Marle Sihaloho dari F-PDI Perjuangan juga menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Jadi, Republik Indonesia ini satu nafas dengan kedaulatan rakyat, dengan berdasarkan kepada, Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksaanaan dalampermusyawaratan/perwakilan serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Jadi, lima dasar negara itupun adalah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat.

[6] *Ibid.,* hlm. 433-434

> Kalimat pertama Penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan, Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang Dasar 1945 ini hanyalah sebahagian dari hukumnya dasar negara. Jadi, jangan kita lupa, bahwa pasal-pasal ini adalah hukumnya dari Ketuhanan Yang Maha Esa, hukumnya dari kemanusiaan yang adil dan beradab, hukumnya dari persatuan Indonesia, dan hukumnya dari kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta hukumnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Silakan bisa dilihat. Dan pokok-pokok pikiran itu sendiri sudah meliputi suasana kebatinan daripada Undang-Undang Dasar, serta mewujudkan cita-cita hukum yang meliputi, hukum dasar yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Jadi, jelas ini adalah hukumnya daripada dasar negara. Dasar negara kita sudah jelas, adalah lima sila itu.[7]

Soal negara, pemerintahan dan dasar negara, lebih lanjut Aberson Marle Sihaloho, menjelaskan:

> Sistem pemerintahan negara itu saya katakan ada tujuh butir ini. Yaitu butir pertama yang mengatakan Indonesia ialah berdasar atas hukum. Butir dua ya, pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi. Ya ini juga. Apa yang dimaksud dengan ini, dengan sistem pemerintahan negara. Tapi, ini sistem pemerintahan negara. Tapi pasal-pasal ini sendiri kalau menurut keinginan daripada bapak-bapak pendiri negara kita adalah hukumnya dari dasar negara.[8]

Soal hubungan Dasar Negara dan Kedaulatan Rakyat, Aberson memaparkan:

> Karena memang satu nafas di dalam Pembukaan itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada lima sila itu. Jadi, sehingga lima sila dasar negara itupun adalah dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat, karena Republik Indonesia itu identik dengan kedaulatan rakyat.[9]

---

7 *Ibid.,* hlm. 438-439

8 *Ibid.,* hlm. 439

9 *Ibid.,* hlm. 523

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Rapat PAH I BP MPR Ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jokob Tobing mengagendakan Pengantar Musyawarah Fraksi. Pada kesempatan itu, urutan pembicara yang disampaikan oleh pemimpin rapat sesuai dengan daftar yang ada di tangan pimpinan, yaitu yang pertama F-PDI Perjuangan dan yang terakhir F-UG.

Hobbes Sinaga sebagai juru bicara F-PDI Perjuangan menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Tidak ada satupun daerah yang harus dikeruk kekayaan alamnya untuk diserahkan kepada daerah yang lain dan semua daerah harus diberikan kesempatan yang sama untuk membangun daerah masing-masing tetapi untuk kepentingan bersama sebagai satu negara kesatuan. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga dimuat dasar negara atau ideologi negara yaitu Pancasila. Ideologi suatu negara berfungsi sebagai dasar filosofis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta menjadi dasar normatif bagi seluruh tatanan hukum yang berlaku bagi negara. Dalam hubungan inilah perlu memperhatikan sila-sila dari Pancasila dalam kaitannya dengan tugas yang sedang kita laksanakan sekarang yaitu mengamendemen Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Berdasarkan Pancasila inilah, kita perlu memperhatikan beberapa pasal-pasal di dalam batang tubuh yang perlu ditambah atau dipertegas, antara lain :
>
> 1. Hubungan sila pertama yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa" dengan Pasal 29
>
>   Ayat (2), bagaimana tentang kedudukan agama-agama di Indonesia dan sampai sejauh mana kekuasaan pemerintah terhadap agama-agama tersebut.
> 2. Hubungan sila kedua "kemanusiaan yang adil dan beradab" dengan Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, Pasal 31. Saya tidak perlu membacakan semua pasal, saya kira kita semua tahu. Dalam rangka kemanusiaan yang adil dan beradab, perlukah pasal-pasal tentang Hak Asasi Manusia ditambah dan
>
>   dilengkapi?

3. Hubungan sila ketiga "Persatuan Indonesia" dengan:
   a. Pasal 1 Ayat (1) : "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik".
   b. Penegasan negara kesatuan dengan kebhinekaan Indonesia yang menyangkup kepulauan, golongan, kesukuan daerah, adat istiadat, kebudayaan, politik dan agama.
4. Hubungan sila keempat, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan" dengan kedudukan dari kekuasaan MPR, kedudukan dan kekuasaan DPR, kedudukan dan kekuasaan

   Presiden, kedudukan dan kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan.
5. Hubungan sila kelima "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dengan:
   a. Pasal 31 : "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran", Ayat (2) : "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan Undang-undang".
   b. Pasal 32 : "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia".
   c. Pasal 33 Ayat (1) : "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan", Ayat (2): "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara", Ayat (3) : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara

      dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".
   d. Pasal 34: "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara".

Dengan menghubungkan Pancasila dengan beberapa pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 akan semakin memperluas pemikiran kita tentang hal-hal yang masih perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kita sama-sama mengalami selama puluhan tahun pemerintahan Orde Baru, seluruh rakyat Indonesia

dilarang membahas Pancasila terlebih-lebih membuat penafsirannya. Jika adapun pembahasan hanya berlaku pada penataran P4 yang penafsirannya dilakukan oleh dan untuk penguasa. Jika ada kritikan negara lain tentang pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia, pemerintah pada waktu itu cukup mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan Pancasila, dan hak asasi manusia di Indonesia berdasarkan Pancasila.

Pada era keterbukaan dan era reformasi sekarang ini, kita semua sudah memperoleh kebebasan untuk menggali nilai-nilai filosofis dari Pancasila yang dapat kita pergunakan untuk melengkapi ketentuan tentang hak dan kewajiban warga negara dan hak asasi manusia ke dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Saudara-saudara yang kami hormati, Pada waktu persidangan Panitia *Ad Hoc* III dan Komisi C Sidang Umum MPR yang lalu semua fraksi telah sepakat untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam hal memutuskan sistem pemerintahan, semua fraksi juga sepakat untuk mempertahankan sistem pemerintahan Presidensiil. Dalam pembahasan terhadap usul yang diajukan oleh fraksi-fraksi terdapat beberapa alternatif yang harus dipilih dan diputuskan. Dari pendapat-pendapat yang diajukan, baik atas nama pribadi maupun atas nama fraksi timbul kesan bahwa sistem pemerintahan presidensil yang dianut mengarah pada sistim pemerintahan presidensil di Amerika Serikat yang sangat berbeda dengan sistim pemerintahan Presidensil di Indonesia. Untuk menghindarkan kekeliruan yang sangat berpengaruh pada sistim pemerintahan yang akan dianut setelah amendemen Undang- Undang Dasar 1945, kami menghimbau kita semua untuk membahas masalah itu kembali tanpa mengurangi arti kesepakatan untuk membatasi kekuasaan Presiden.

Demikianlah pengantar musyawarah tentang amendemen Undang-Undang Dasar 1945 kami sampaikan pada rapat yang terhormat ini. Tentang hal-hal yang bersifat substantif yang belum disampaikan pada pengantar ini akan kami sampaikan pembahasan yang akan datang.[10].

[10] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 82-84

Pendapat lain mengenai dasar negara juga dijelaskan Agun Gunanjar Sudarsa yang mewakili Fraksi Partai Golkar:

> Melalui forum Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bersama dengan fraksi-fraksi lainnya. Adapun materi rancangan itu meliputi hal-hal sebagai berikut:
>
> 1. Peneguhan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi. Fraksi Partai Golkar meyakini bentuk negara kesatuan adalah paling tepat dalam ikhtiar mencapai cita-cita bangsa. Asas-asas dasar negara berisi pedoman bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan menjunjung tinggi aspirasi rakyat dan melindungi hak-hak asasi manusia...[11]

F-KB melalui juru bicara Abdul Kholiq Ahmad berpendapat sebagai berikut.

> Fraksi Kebangkitan Bangsa melalui pengantar musyawarah ini ingin menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan dasar negara Pancasila adalah bentuk final ketatanegaraan yang tidak perlu berubah, bahkan harus dipertahankan sebagai amanat para pendiri Republik yang wajib ditunaikan oleh kita bersama sebagai bangsa yang menjunjung tinggi komitmen persatuan dan kesatuan dalam pluralitas budaya, agama dan suku bangsa.[12]

Pendapat berikutnya dari F-PDU dengan juru bicara Asnawi Latief sebagaimana disampaikan berikut ini.

> Yang kedua, pembaharuan sendi-sendi bernegara. Sendi-sendi bernegara dapat dibedakan antara sendi filosofis dan sendi-sendi politik. Sendi filosofis adalah Pancasila sedangkan sendi-sendi politik bernegara mencakup sendi-sendi demokrasi, sendi negara berdasarkan atas hukum, sendi keadilan sosial dan lain-lain. Sendi-sendi ini agar dimuat secara tegas dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, tidak hanya dimuat dalam Pembukaan. Terhadap

[11] *Ibid.,* hlm. 87

[12] *Ibid.,* hlm. 91

sendi-sendi ini dapat ditentukan sebagai suatu yang tidak akan menjadi obyek perubahan dikemudian hari...[13]

Selanjutnya, pada Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Melanjutkan Pengantar Musyawarah Fraksi, F-KKI melalui juru bicara Antonius Rahail berpendapat sebagai berikut.

...

6. Sejalan dengan kesepakatan kita untuk mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dimana sila keempatnya berbunyi: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, maka demokrasi yang diejawantahkan antara melalui proses pengambilan keputusan, mekanismenya sewajarnya *lah* dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Jika upaya ini mengalami jalan buntu sedangkan keputusan harus segera diambil karena keadaan yang memaksa, maka pengambilan keputusan dapat dilaksanakan melalui pemungutan suara. Meskipun keputusan diambil melalui penetapan suara mayoritas, tetapi kepentingan pluralitas dan minoritas tidaklah boleh diabaikan. Karena bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk dalam berbagai aspeknya...[14]

Demikian juga dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-6, 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing mengenai penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945, Antonius Rahail sebagai juru bicara F-KKI menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Dalam Pembukaan UUD 1945 telah dimuat dasar negara (Pancasila) yang sangat fundamental bagi tetap tegak kokohnya eksistensi kebhinekatunggalikaan bangsa Indonesia sebab dengan mendasarkan pada Pancasila, maka aneka kebhinekaan masyarakat kita, baik itu suku, agama, ras, antargolongan, bahasa, adatistiadat dan budaya maupun daerah tempat tinggal, dapat disatupadukan menjadi ketunggalan yang kokoh. Tanpa Pancasila, F-KKI *haqqul yakin* bahwa bangsa kita akan terpecah-belah

[13] *Ibid.,* hlm. 106

[14] *Ibid.,* hlm. 120-121

menjadi berantakan bagaikan kaca mobil yang pecah bertabrakan satu sama lain...

Berkaitan dengan masalah dasar negara, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia menyokong dan sepenuhnya sependapat dengan Fraksi TNI/Polri yang dalam pengantar musyawarahnya mengusulkan agar dasar negara (Pancasila) dicantumkan pula dalam Batang Tubuh UUD kita sebab, seperti telah kami uraikan di depan, soal dasar negara itu merupakan masalah yang sangat fundamental... [15]

Di samping usulan amandemen terhadap pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945 sebagaimana telah kami sampaikan dalam Pengantar Musyawarah tanggal 7 Desember 1999, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia masih ingin menambahkan usulan baru yang menurut pendapat F-KKI perlu ditampung, meliputi, antara lain, seperti berikut.

...Ketiga, dalam Pembukaan UUD 1945 telah dimuat dasar negara (Pancasila) yang sangat fundamental bagi tetap tegak kokohnya eksistensi kebhineka-tunggal-ikaan bangsa Indonesia. Sebab dengan mendasarkan pada Pancasila maka aneka kebhinekaan masyarakat kita, baik itu suku, agama, ras, antar golongan, bahasa, adat-istiadat, dan budaya, maupun daerah tempat tinggal dapat disatupadukan menjadi ketunggalan yang kokoh. Tanpa Pancasila, FKKI, *haqqul yakin*, bahwa bangsa kita akan terpecah-belah menjadi berantakan bagaikan kaca mobil yang pecah bertabrakan satu sama lain...

Berkaitan dengan masalah dasar negara, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia menyokong dan sepenuhnya sependapat dengan Fraksi TNI/Polri yang dalam Pengantar Musyawarahnya mengusulkan agar Dasar Negara (Pancasila) dicantumkan pula dalam batang tubuh UUD kita, sebab seperti telah kami uraikan di depan, soal dasar negara itu merupakan masalah yang sangat fundamental...

Di samping usulan amendemen terhadap pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945 sebagaimana telah kami sampaikan dalam Pengantar Musyawarah tanggal 7 Desember 1999, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, masih ingin menambahkan usulan baru yang menurut pendapat F-KKI perlu ditampung, meliputi antara lain seperti berikut:

[15] *Ibid.,* hlm. 179-180

1. Perlunya sila-sila Pancasila (Dasar Negara) dicantumkan dalam batang tubuh UUD 1945.

...[16]

Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan materi perubahan mengenai Dasar Negara:

> Pertama, dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan, judul bab diubah dengan melengkapinya sehingga menjadi Bab I Bentuk, Dasar, dan Kedaulatan. Rumusan pada Pasal 1 Ayat (1) tetap, Ayat (2) ditambahkan, sedangkan Ayat (3)
>
> dirubah sehingga rumusan Pasal 1 menjadi :
>
> (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik;
>
> (2) Dasar negara ialah Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan;
>
> (3) Kedaulatan sepenuhnya adalah ditangan rakyat dan MPR melakukan kedaulatan tersebut berdasarkan tugas dan wewenangnya;[17]

Dalam Risalah, PAH I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000, Katin Subiantoro dari F-PDI Perjuangan berpendapat sebagai berikut.

> Sehingga saya sangat setuju usul saudara pertama, yang mengusulkan apa tidak perlu di dalam Undang-Undang Dasar itu juga nanti dicantumkan atau dieksplisitkan tentang etika, baik itu etika politik, baik itu etika dan sebagainya.
>
> Yang sebenarnya etika itu sudah ada, kalau kita mau mempelajari secara mendalam. Yaitu bahwa dasar negara kita adalah Pancasila. Nilai-nilai Pancasila itu lah etika sebenarnya daripada seluruh sistem yang harus dijabarkan ke pasal-pasal itu. Hanya tolong bagaimana dari AIPI ini untuk bisa menterjemahkan atau bisa mengeksplisitkan etika itu yang diambil dari Pancasila itu sendiri.[18]

---

[16] *Ibid,* hlm. 177-178 dan 179

[17] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 180-181

[18] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 310.

Terkait dengan asal-usul dasar negara, Roeslan Abdoel Gani memaparkan:

> Saudara-saudara, ini sebetulnya situasi kita pada waktu Bung Karno memimpin yaitu Kabinet yang memimpin negara pada waktu kita menjadi negara kesatuan, itu tadi ada Perdana Menteri dus bukan Presidentiil. Kabinet beralih kembali ke Kabinet Pertama adalah Bung Hatta, Perdana Menteri Pertama, kemudian kita datang kepada Bung Natsir, Natsir jatuh diganti Soekiman, Soekiman jatuh ganti yaitu Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo, Sastroamidjojo jatuh, ganti lagi, ganti lagi. Sehingga kita pada waktu itu mempunyai bukan Presidentiil Kabinet, tetapi Parlementer Kabinet. Wakil Presiden tidak ada dihapuskan oleh pihak Belanda, tapi pada waktu konstituante dibentuk, dan konstituante itu dimaksud untuk menyusun kembali Undang-Undang Dasar 1945 di situ bentrok tentang dasar negara, bukan tentang Batang Tubuhnya. Dasar negara ada yang mengusulkan yaitu, ada Islam, ada yang tetap mempertahankan Pancasila, ada yang mengusulkan yaitu, satu dasar sosial ekonomis yang menjurus ke *crepto communism*, oleh karena itu macet dan saya tidak akan cerita kemacetan itu akhirnya didobrak oleh Bung Karno, tentara dan lain-lainnya dengan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dan pada waktu itulah kita betul-betul memulai melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945.[19]

Muhammad Ali dari F-PDI Perjuangan berpendapat sebagai berikut.

> Yang kedua, menyangkut mengenai masalah dasar negara. Di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar sudah tegas itu di dalam mengenai dasar negara, tapi apakah di dalam pasalnya masih diperlukan? Sebab ada juga pikiran yang menghendaki ditegaskan juga dalam batang tubuh di dalam salah satu pasal dasar negara kita Pancasila yaitu misalnya begitu.[20]

Dalam Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI Ke-22, 28 Februari 2000, Katin Subiantoro menjelaskan argumen bahayanya perubahan dasar negara yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945:

---

[19] *Ibid.,* hlm. 202

[20] *Ibid.,* hlm. 319.

> Sedangkan Undang-Undang Dasar itu sendiri, adalah salah satu atau upaya penjabaran atau aplikasi dari dasar negara itu sendiri. Sehingga kalau ada upaya untuk melakukan perubahan secara total berarti juga kita mempertanyakan tentang dasar negara kita.[21]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-24, 1 Maret 2000, Ida Bagus Gunadha dari Parisadha Hindu mengusulkan pasal yang berkait dengan Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara:

Judul BAB I: Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara

- Pasal 1 Ayat (1):

  "Negara Indonesia adalah negara merdeka dan berdaulat berbentuk Republik dengan dasar negara Pancasila."[22]

Berkaitan dengan rumusan Bab I tentang Dasar Negara, Ali Marwan Hanan (F-PPP) mengusulkan:

> Saya bahkan menambahkan, umpamanya apakah tidak bab pertama umpamanya menyangkut dasar negara, yang secara tegas menyatakan memasukan secara eksplisit Pancasila sebagai dasar negara, sehingga berbunyi Bab I tentang Dasar Negara, yang satu: Negara Indonesia berasaskan Pancasila. Lalu Ayat (2)-nya, Pancasila yang dimaksud dalam ayat ini ialah sebagaimana yang dimaksudkan dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 dan sebagainya, dan sebagainya.[23]

Berbagai upaya untuk menggali sumber-sumber dan sejarah mengenai Pancasila dan Dasar Negara antara lain dikemukakan oleh Muhammad Ali (F-PDIP):

> ... saya pernah baca apa yang surat dan tersirat di dalam kitab Winaya yang disebut Pancasila yang kemudian di jaman Orde Baru dikaburkan dengan Pancasila dasar negara RI, itu ada *statement adinadana wiramanes sikapadan samadiame kamesum micacara weramanisikapadam samadiame musapada weramani sikapadam samadiame suramaraya*

[21] *Ibid.,* hlm. 524.

[22] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 5

[23] *Ibid.,* hlm. 13-14.

majcamadatana weramanis sikapadan samadiame dan seterusnya. Apa ini bukan bahasa Sansekerta?[24]

Mengenai rumusan Pasal 1, Oka Mahendra (Parisadha Hindu) menjelaskan:

> ... Artinya Pasal 1 itu sebenarnya kami hanya menambahkan kata-kata merdeka dan berdaulat, yang diambil dari Pembukaan Undang-Undang Dasar '45. Karena menurut pemikiran kami, apa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar '45 sebaiknya tercermin juga di dalam pasal-pasalnya. Begitu juga penegasan Pancasila sebagai dasar negara.[25]

Mengenai posisi Pancasila, Rosnaniar (F-PG) menyatakan:

> Pada kesempatan ini ijinkanlah saya untuk menanyakan beberapa hal, bahwa dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, di sana tidak kita jumpai kata-kata Pancasila. Setelah kita melakukan kunjungan ke daerah untuk mendapatkan aspirasi daripada masyarakat. Masyarakat nampaknya ada keinginan untuk mencantumkan kata-kata Pancasila. Padahal kita sepakat bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar itu tidak akan diadakan perubahan. Oleh karena itu kami mohon bantuan daripada bapak- bapak Manggala dan ibu, sebaiknya kata-kata Pancasila itu kita cantumkan di dalam pasal atau ayat, berarti ada kata-kata Pancasila, supaya lebih jelas.[26]

Atas pernyataan Rosniar tersebut, Muhammad Ali dari F-PDIP merespon:

> Saya ingin mendapatkan penjelasan, tadi telah dikemukakan oleh ibu pembicara sebelum saya mengenai persoalan dasar negara Republik Indonesia. Sebagaimana kita ketahui di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal ini di dalam pasal-pasalnya tidak terdapat penegasan mengenai dasar negara Republik Indonesia, yang ada hanyalah di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Bagaimana pendapat dari bapak-bapak dan ibu-ibu dari Paguyuban Manggala ini dengan adanya gagasan untuk

[24] *Ibid.,* hlm. 31.

[25] *Ibid.,* hlm. 36.

[26] *Ibid.,* hlm. 87.

menambahkan salah satu pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentang penegasan mengenai dasar negara Republik Indonesia ini?

Jadi, misalnya dasar negara Republik Indonesia ialah Pancasila yang perumusannya tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dan seterusnya. Sebab mengapa demikian? Seperti tadi ditegaskan oleh salah seorang pembicara sebelum kami, memang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, juga di dalam batang tubuh maupun Penjelasannya, tidak terdapat penegasan mengenai kata Pancasila sebagai nama dari dasar negara Republik Indonesia ini. Itu hanya kita jumpai pertama kalinya itu di dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan Republik Indonesia. Yang berdasar Tap MPR Nomor V/MPR/1973 jo. Tap MPR Nomor IX/MPR/1978, masih dinyatakan berlaku.

Sebagaimana kita ketahui dalam masa Orde Baru dulu memang istilah Pancasila itu sendiri sebagai nama daripada dasar negara Republik Indonesia ini, dikaburkan dengan istilah Pancasila yang substansinya itu lain, yaitu Pancasilakrama yang terdapat di dalam Sutasoma yang ditulis oleh Mpu Tantular. Padahal kalau kita teliti apa yang ditulis oleh Mpu Tantular itu, hanya sitiran saja, dari salah satu bagian dari kitab Winaya, kitab suci bagi orang yang beragama Budha. Kemarin saya juga tanyakan itu kepada dari Walubi mengenai masalah ini. Sebab di dalam Pancasilakrama itu memang terdapat Pancasilakrama tetapi substansinya beda dengan Pancasila sebagai dasar negara. Sama saja dengan Muhammad Ali yang sekarang berbicara ini dengan Moh Ali Clasius Clay itu, substansinya berbeda.

Sedangkan di dalam kitab Winaya yang disitir oleh Mpu Tantular itu kan "*panatipata weramane sikapadam samadeame*", kemudian yang kedua itu "*adinnadana weramane sikapadam samadeabi*", yang ketiga adalah "*kamesu bicacara weramane sikapadam samabiyami*", yang keempat "*musawada weramane sikapadam samadiami*", yang terakhir adalah "*suramaraya maca pamadaptana weramane sikapadam samadiami*." Yang artinya itu, kami berjanji untuk menghindari pembunuhan (*mateni*), kami berjanji untuk menghindari pencurian (*maling*), kami berjanji

> untuk menghindari perjinahan (*madhon*), kami berjanji untuk menghindari main, lalu yang terakhir kami berjanji untuk menghindari madat (*minum*) yang memabukkan. *Mo*, yang kelima. Yang tersisa akhirnya menjadi *mo limo* di dalam masyarakat Jawa ini.[27]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-30, 5 April 2000, Syarif Muhammad Alaydrus (F-KB) melaporkan pelaksanaan kunjungan ke Provinsi Kalimantan Tengah yang berlangsung pada tanggal 17 dan 18 Maret khususnya pada pertemuan kedua yang berlangsung dengan Pemerintah Daerah Tingkat I dan beberapa Walikota, Bupati, LSM, tokoh masyarakat, terdapat beberapa masukan antara lain mengenai dasar negara:

> ...
>
> 14. Mengusulkan Bab baru dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu judul bab tentang dasar negara Pancasila.[28]

Pada Rapat Pleno ke-32 PAH I BP MPR RI, 17 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, mengenai usulan fraksi tentang rumusan Bab I UUD 1945, Harjono, juru bicara F-PDI Perjuangan, membacakan pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Saudara sekalian sebagai juru bicara saya akan melaksanakan tugas saya membacakan dulu draft untuk Bab I yang telah dihasilkan oleh PDIP. Bab I bunyinya: "Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara". Kalau kita bandingkan dengan Bab I lama maka ada satu pengubahan yang diusulkan di sini. Pasal 1 Ayat (1). Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik. Kalau disandingkan maka tidak ada pengubahan dari Pasal sebelumnya. Ayat (2). Dasar Negara ialah Pancasila, yaitu:
>
> 1. Ketuhanan Yang Maha Esa
> 2. Kemanusian yang adil dan beradab
> 3. Persatuan Indonesia

---

[27] *Ibid.,* hlm. 88-89.

[28] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 392.

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar yang merupakan satu kesatuan yang utuh. Jadi Ayat (2) berbeda isinya dengan Ayat (2) lama karena pada Ayat (2) Dasar Negara Indonesia disebut secara utuh yang sebetulnya berasal dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.[29]

M. Hatta Mustafa sebagai juru bicara F-PG menyampaikan usulan fraksinya sebagai berikut.

Saudara Ketua dan saudara-Saudara sekalian.

Fraksi Partai Golongan Karya untuk Bab I itu mengusulkan ada pengubahan judul. Pengubahan judul ini meliputi, kami bacakan "Bentuk, Dasar, Wilayah dan Kedaulatan". *Nah*,bentuk kita ambil memang dari Pasal 1 Ayat (1) yaitu: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik". Kemudian dasar judul bab ini kami ambil dari dasar negara Indonesia yang termuat di dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945, yaitu dasar Negara Indonesia adalah Pancasila. Ini kami usulkan untuk menjadi Ayat (2) dari Bab I Pasal 1.

Kemudian kami memang mengusulkan dari Fraksi Partai Golkar untuk wilayah, masuk di dalam Bab I Pasal 1 ini. Karena selama ini wilayah negara kita itu tidak pernah,ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara kita. Kemudian kedaulatan tetap kami ambil dari judul, yaitu kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis pada Ayat (2) yang lama.

Saudara-Saudara, Saudara Ketua. Di dalam ayat-ayat yang kami usulkan, seluruhnya ada enam ayat, yaitu mengenai bentuk negara, "Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik," itu menjadi Ayat (1) dari Pasal 1. Kemudian yang kedua, Ayat (2) dari Pasal 1 adalah "Dasar negara Indonesia adalah Pancasila," Ayat (3) dari Pasal 1 adalah "Republik Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum dengan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah."[30]

[29] *Ibid.,* hlm. 43-44.

[30] *Ibid.,* hlm. 45.

Abdul Khaliq Ahmad, juru bicara F-KB, menyampaikan usul fraksinya sebagai berikut.

> Pertama-tama, kami ingin menyampaikan bahwa Fraksi Kebangkitan Bangsa akan menyampaikan beberapa prinsip dasar berkaitan dengan Bab I ini, yang Pertama adalah bahwa F-KB tetap pada pendirian awal bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah satu bentuk yang final.
>
> Kemudian yang kedua, bahwa prinsip negara hukum itu harus dijunjung tinggi di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar kita. Oleh karena itu maka atas dasar prinsip- prinsip ini maka kami mengusulkan nama bab kita adalah Bab I yaitu "Bentuk dan Dasar Negara." Sebelumnya kami ingin sampaikan bahwa kami mengusulkan Bab I ini menjadi dua bab. Bab I tentang bentuk dan dasar Negara dan yang kedua Bab II tentang kedaulatan.
>
> Bab I, Bentuk dan Dasar Negara. Pasal 1 Ayat (1): "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjunjung tinggi hukum dan hak-hak asasi manusia." Pasal 1 ayat (2): "Negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusian yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."
>
> Bab II, Kedaulatan. Pasal 2 Ayat (1): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Pasal 2 Ayat (2): "Kedaulatan dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum."
>
> Itu saja yang saya kira yang diusulkan oleh F-KB. Jadi Bab I diubah menjadi Bab I dan II, kemudian ada penambahan pasal dan ayat.[31]

F-Reformasi melalui juru bicara Patrialis Akbar menyampaikan usulan sebagai berikut.

> Terima kasih Ketua.
>
> Dari Fraksi Reformasi mengenai Bab I ada pengubahan, pertama tentang judul. Jadi judul yang kami kemukakan adalah "Bentuk dan Dasar Kedaulatan." Jadi mungkin juga tidak jauh beda dengan teman-teman lain. Pertama bentuk negara Republik Indonesia. "Negara Republik Indonesia

[31] *Ibid.,* hlm. 47-48

ialah negara kesatuan berbentuk Republik. "Maaf Republiknya tadi, tidak ada. "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik." Jadi tegas Pasal 1 Ayat (1).

Pasal 1 Ayat (2) dasar negara. "Dasar negara Indonesia adalah Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Jadi juga di dalam dasar Negara kami juga secara eksplisit tidak mencantumkan secara tegas kalimat Pancasila karena memang khawatir nanti disalahartikan. Karena selama ini kami melihat dari praktek-praktek yang dilakukan, jadi secara tegas kita menyatakan kalimat-kalimat dasar negara.[32]

Selanjutnya, usulan F-PDKB disampaikan oleh Gregorius Seto Haryanto sebagai berikut.

Terima kasih Saudara Pimpinan dan Saudara-Saudara yang saya hormati, dari Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa kami membagi menjadi dua.

Yang pertama, adalah pokok-pokok pengubahan secara umum yang kami anggap penting sebagai acuan karena nantinya akan dijabarkan dalam bab dan pasal-pasal. Jadi pokok-pokok pengubahan pada dasarnya kekuasaan penyelenggaraan negara itu harus ditata, dibagikan dan didistribusikan agar mampu memajukan Hak Asasi Manusia dan hak-hak penduduk baik pribadi maupun kelompok secara konstitusional dan demokratis dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Atas dasar prinsip tersebut Fraksi PDKB menyampaikan pemikiran tentang pengubahan sebagai berikut:

1. Adalah prinsip utama sistem pemerintahan negara,
   a. Negara Indonesia berdasar atas hukum...

... Sekarang khusus tentang Bab I bentuk dan kedaulatan, Pasal 1 Ayat (1) dan seterusnya Ayat (2) dan seterusnya. Pasal 1 ini kami usulkan diubah menjadi tiga ayat:

Alasan pengubahannya adalah selama ini kita lebihmengutamakan ke-tunggalikaan daripada kebhinnekaan sehingga kebersamaan atau kepelbagaian nilai- nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang tidak dihargai sebagai kenyataan sosiologis dan kultural. Karena

[32] *Ibid.,* hlm. 48-49.

itu Pasal 1 kita sempurnakan menjadi negara Indonesia adalah negara persatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan Pancasila.

Ayat (2) ini merupakan tambahan karena sifat kebangsaan dari negara Indonesia menunjukkan bahwa negara ini tidak berdasarkan hanya oleh satu agama tapi banyak agama maupun ideologi lain selain Pancasila. Negara menolak faham Feodalisme dan primordialisme karena itu diusulkan Ayat (2) ini adalah negara Indonesia bersifat kebangsaan yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, demokrasi, dan supremasi hukum.[33]

Hendy Tjaswadi sebagai juru bicara F-TNI/Polri menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka kami menyampaikan khususnya untuk BAB I ada pengubahan yaitu judul Bab I sehubungan dengan pasalnya dari dua, kami mengusulkan untuk menjadi tiga ayat dari dua ayat menjadi tiga ayat sehingga judul Bab I menjadi bentuk, kedaulatan dan dasar negara.

Ayat (1) bunyinya adalah:

Yang satu tetap sehingga berbunyi ”negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Kemudian Ayat (2), kata sepenuhnya dihapus sehingga menjadi berbunyi:

“Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR”

Sedangkan Ayat (3): Tambahan adalah menjadi dasar negara adalah Pancasila, Ayat (3), saya kira demikian.

Terima kasih.[34]

Usul F-UG disampaikan oleh Valina Singka Subekti sebagai berikut.

Selanjutnya saya akan memasuki kepada usulan kami mengenai Bab mengenai bentuk dasar dan kedaulatan. Ada Pasal 1, kami mengusulkan mengubah menjadi tiga ayat:

Lalu yang kedua, mengenai Pasal 1 Ayat (2) adalah mengenai dasar negara, bunyinya adalah bahwa “Dasar

[33] *Ibid.,* hlm. 52-53.

[34] *Ibid.,* hlm. 54-55.

negara Indonesia adalah Pancasila sebagaimana termasuk di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dasar negara ini sangat penting di cantumkan di dalam Bab I Pasal 1 ini untuk memperkuat kedudukan Pancasila sebagai dasar negara oleh karena memang selama ini sudah disebutkan secara eksplisit di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar kita yaitu pada alinea keempat, tapi di situ tidak disebutkan secara eksplisit bahwa namanya Pancasila, hanya disebutkan poin-poinnya saja, itu memang penegasannya memang perlu masuk ke dalam batang tubuh.[35]

Soedijarto yang juga dari F-UG menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

Seperti telah dibicarakan oleh juru bicara kami, untuk Bab I kami telah mengusulkan menjadi bentuk dasar dan kedaulatan yang berisi tiga ayat dengan penjelasan-penjelasan disampaikan dan kami senang sekali karena tampaknya semua fraksi memiliki semangat yang sama walaupun menyatakannya agak berbeda sedikit. Misalnya kami ingin sedikit menyampaikan pertanyaan kepada kawan dari Fraksi PDI Perjuangan yang tidak ingin ada eksplisit kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis dan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar, itu mungkin nanti bisa ditanggapi tetapi menurut kami menjadi tidak jelas sedangkan kalau bisa semua ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar ini tidak menjadikan orang dapat mentafsirkan sesuai dengan selera sesaat.[36]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/ Polri menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Terima kasih Pimpinan.

Jadi mengenai Bab I judul Bab Bentuk, Dasar, Wilayah dan Kedaulatan. Jadi substansi Bab I ada bentuk, dasar dan kedaulatan dan wilayah. Secara substansial mengenai wilayah, kami setuju ada dalam Undang-Undang Dasar hanya saja peletakannya tidak di sini jadi secara substansial setuju hanya peletakan tidak di sini barangkali di belakang. Mengenai Bentuk, Dasar dan Kedaulatan.

[35] *Ibid.,* hlm. 56.

[36] *Ibid.,* hlm. 58.

Kemudian yang Ayat (1):

"Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik".

Kami setuju. Kemudian yang kedua, dasar negara adalah Pancasila, kami setuju. Dan Ayat (3) alternatif satu, "Indonesia adalah negara berdasar atas hukum dengan tata urut peraturan perundangan".

Ini menurut kami kurang tepat kalau diletakkan di Undang-Undang Dasar. Pertama, adalah mengenai substansinya sendiri kita belum ada kesepakatan peraturan perundang-undangan itu apa Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang Peraturan Daerah. Itu apakah itu dan sebagainya, sehingga pembahasannya nanti akan berlarut-larut karena kita belum sepakat substansi materinya sendiri kurang jelas, kemudian letaknya di situ juga kurang tepat. Kalau misalnya hanya berhenti sampai hukum barangkali bisa, hanya pertanyaannya apa beda Indonesia yang berdasar dengan dasar di atas Pancasila, Dasar Negara Pancasila dan dasar negara hukum, ini perlu dibedakan dasar yang di Ayat (2) dan dasar yang di Ayat (3). Pengertian dasar itu harus dijelaskan dulu apa? Karena di dalam ayat-ayat berikutnya, itu menunjukan bahwa negara kita dasarnya adalah hukum, karena dengan sendirinya telah mencantumkan secara implisit, jadi tanpa disebutkan pun sebetulnya sudah berdasarkan hukum. Sehingga dua dasar ini jangan sampai rancu, kita pakai yang mana dasar Pancasila atau dasar hukum. Sebetulnya hukum sudah ada.

Kemudian mengenai alternatif kedua, penyelenggaraan negara berdasar atas hukum saya kira sama dengan alternatif pertama, sehingga menurut kami dari Fraksi TNI/Polri Ayat (1) kami setuju, Ayat (2) setuju, Ayat (3) ini barangkali kembali ke Ayat (2) yang lama dengan catatan sepenuhnya dihapus. Jadi kedaulatan adalah datangan rakyat dan dilakukan oleh MPR.

Mengenai susunan ayat saya kira tidak masalah, bisa Ayat (2) menjadi Ayat (3),

Ayat (3) jadi Ayat (2). Jadi substansi Bab I menurut kami adalah yang sebelah kanan Ayat (1) Pasal 1, Ayat (2) seperti itu, Ayat (3)-nya adalah merupakan Ayat (2) dari yang sebelah kiri menjadi Ayat (3) atau kebalikannya, dua dan tiga saya kira tidak masalah.

Sehingga judulnya adalah judul Bab I: Bentuk, Dasar dan Kedaulatan Negara. Jadi ada kata negaranya karena bentuk itu adalah bentuk negara, dasar apa, dasar negara dan kedaulatan adalah kedaulatan negara. Jadi diakhir judul bab ada kata negara. Jadi Bentuk, Dasar dan Kedaulatan Negara atau Bentuk, Kedaulatan dan Dasar Negara.

Saya kira demikian, terima kasih pimpinan.[37]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mempertegas usulannya sebagai berikut.

Terima kasih Saudara Pimpinan.

Saudara-Saudara sekalian mungkin kesempatan ini saya gunakan untuk mempertegas pemikiran kami bahwa memang di dalam Bab I ini kami ingin menambahkan satu item yaitu sifat, jadi bentuk, sifat dan kedaulatan. Sifat ini kami ambil terutama untuk menampung hal-hal yang termaktub di dalam penjelasan karena kita sepakat bahwa penjelasan tidak akan kita gunakan maka hal-hal yang kiranya penting alam penjelasan itu antara lain kita masukan di dalam Bab I Pasal 1 khususnya di dalam Ayat (2) yang kami usulkan: Bahwa negara Indonesia bersifat kebangsaan, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, demokrasi dan supremasi hukum. Ini yang secara khusus ingin kami sampaikan.

Dan yang kedua, pada Ayat (1)-nya memang kita tekankan pentingnya penyebutan Pancasila sebagai dasar negara tetapi tidak secara eksplisit dipisahkan dasar negara Indonesia adalah Pancasila tetapi di dalam satu pengertian bahwa negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk republik berdasarkan Pancasila. Soal pengertian negara persatuan atau negara kesatuan sebetulnya bukan merupakan harga mati, yang penting pengertiannya adalah bahwa kita ingin menghindari bahwa seolah-olah istilah kesatuan jangan sampai terlalu menghilangkan atau justru mengintimidasi keberbagaian. Karena selama lebih 30 tahun kita merasakan bahwa seringkali atas nama kepentingan negara, atas nama stabilitas dan kemudian banyak terjadi penindasan dan mengedepankan ekonomi kekuasaan, itu maksudnya tetapi dari segi istilah silakan.[38]

[37] *Ibid.,* hlm. 59-60

[38] *Ibid.,* hlm. 60.

Asnawi Latief dari F-PDU menanggapi beberapa usul yang mengemuka sebelumnya sebagai berikut.

> Saudara Ketua dan Saudara-Saudara semua yang saya hormati.
>
> Langsung saja pada tanggapan beberapa Fraksi yang sudah mengemukakan usul-usul pengubahannya, kami tetap pada masalah bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah mengandung ideologi negara. Di sini banyak hal-hal yang salah kaprah antara dasar, asas seluruhnya dicampur aduk. Dalam Pasal 29 misalnya, kalau kita ke belakang itu... Negara berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa..., mana yang kita pakai Pancasila sebagai dasar negara atau sebagai Ideologi negara atau asas negara, sebab asas dalam bahasa Arab itu lebih dalam atau prinsipil atau *principle* dalam Bahasa Inggris atau *Mabda'* sedang dasar itu cuma *basic*. Ini harus kita tempatkan sebab ini banyak hal-hal yang berkembang dari kata-kata dasar itu, dasar hukum, nanti dasar apa lagi padahal di Pembukaan seperti yang saya katakan tadi bahwa fraksi kami tetap menjunjung tinggi bahwa Pembukaan Undang- Undang Dasar itu Alinea (4) itu sudah terkandung ideologi negara, oleh karena itu kita sudah sepakat tidak lagi menempatkan ideologi itu dalam pasal-pasal yang barangkali setiap saat itu akan dilakukan pengubahan-pengubahan. Jadi itu mengenai dasar.[39]

Hamdan Zoelva sebagai anggota F-PBB menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Kemudian masalah dasar negara, ini ada berbagai macam usulan yang masuk, ada yang mengusulkan Pancasila saja, ada yang mengusulkan seluruh rumusan, lima rumusan Pancasila, dan ada juga mengusulkan bahwa negara Indonesia berdasarkan hukum. Yang pertama, apakah perlu kita masukkan Pancasila atau seluruh rumusan Pancasila itu dalam Bab I ini sebagai Dasar Negara, apakah perlu kita jelaskan lagi dasar negara ini dalam rumusan pasal itu? Itu pertanyaannya. Kami sependapat seperti yang disampaikan Fraksi Daulatul Ummah, bahwa ini sudah secara tegas dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam alinea keempat, dimana kita sudah sepakati bersama bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar adalah menjiwai pasal-pasal yang ada di

[39] *Ibid.,* hlm. 61.

dalam batang tubuhnya. Oleh karena itu masalah dasar negara adalah masalah yang sangat filosofis dan ideologis yang dicantumkan dalam Pembukaan tidak perlu lagi kita cantumkan dalam bagian batang tubuh ini, *toh* ini hanya pengulangan. Apalagi ada usulan bahwa itu merujuk juga alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dimana kita juga sudah setujui bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada saat ini masih relevan untuk kita pertahankan tanpa ada pengubahan. Jadi menurut kami bahwa istilah dasar negara adalah Pancasila, dasar yang merumuskan sila-sila Pancasila itu sudah cukup diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dan tidak perlu lagi dimuat dalam batang tubuh ini.[40]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menanggapinya sebagai berikut.

Dari pokok-pokok pikiran yang sudah disampaikan tadi ada hal yang sangat mengembirakan kita ternyata di dalam beberapa aspek kelihatannya sudah hampir semua fraksi sudah sepakat terutama berkenaan dengan judul Bab I antara lain membicarakan tentang masalah dasar dan kedaulatan, jadi hampir semua fraksi sudah setuju dengan kondisi judul ini, walaupun dibeberapa hal ada beberapa fraksi yang coba mencantumkan kedaulatan dalam Bab tersendiri, itu satu, itu yang perlu kita catat.

... Kemudian apa yang di sampaikan oleh saudara kami dari Fraksi Partai Golongan Karya, tentang dasar negara adalah Pancasila, itu juga ada beberapa yang lain saya coba urut saja, seperti yang dikatakan saudara Hamdan tadi bahwa sesungguhnya bahwa Pancasila itu sudah ada secara terinci tentang butir-butirnya di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar, kalau kita ingin mencoba memberikan suatu ketegasan bahwa selama ini yang diketahui oleh masyarakat terhadap Undang-Undang Dasar, orang lebih melihat menitikberatkan kepada batang tubuh, apa yang tercantum dalam batang tubuh tapi tidak berorientasi kepada..., orang tidak berpikir kepada Pembukaan, di mana kita melihat Pembukaan itu adalah hanya merupakan bagian daripada pokok-pokok pikiran yang orang belum tentu memahami nilai-nilai filosofi itu, akan tetapi kalau kita mencantumkan kembali secara tegas butir-butir yang ada di dalam... nilai-nilai filosofi kita cantumkan di dalam

[40] *Ibid.,* hlm. 63.

batang tubuh, maka dia akan bermakna lebih hebat, jadi kita cantumkan di dalam Pasal maksud saya, jadi sesuai usulan kami dari Fraksi Reformasi bahwa memang kami menginginkan itu secara tegas sehingga pedoman dasar kita terhadap dasar negara, itu kita tidak lagi simpang siur melihat ke kiri dan ke kanan, sudah jelas ada di dalam butir-butir yang kita uraikan itu.[41]

Sementera itu, Yusuf Muhammad dari F-KB memberikan tanggapan atas berbagai usulan yang ada sebagai berikut.

Bapak-Bapak apa yang sudah diusulkan pada pembicaraan Pertama saya kira substansinya hampir disepakati. Sekalipun memang kita ini rupanya terlalu banyak kemauan untuk mendefinisikan negara ini sehingga begitu banyak usulan-usulan karena itu saya pikir dua hal yang perlu kita cermati.

Yang pertama, perlunya membatasi substansi-substansi itu, syukur kalau bisa dirangkum dalam satu kalimat yang representatif karena seperti di dalam usulan itu ada negara Indonesia adalah negara kesatuan di sisi lain negara Indonesia adalah negara hukum. Lalu ada lagi negara ini negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum sesudah itu ada dasar negara, apakah tidak memungkinkan kalau dicarikan nanti rumusan yang representatif?

... Yang ketiga, berkaitan dengan dasar negara di samping ini aspirasi rakyat yang juga menginginkan ada ketegasan saya kira men-*take over* apa yang ada di Pembukaan dari substansinya untuk kemudian menjadi sebuah pasal yang memberikan ketegasan itu wajar dan mungkin tidak berlebih-lebihan. Karena sebuah pemikiran yang utuh yang ada di dalam Pembukaan memang pada beberapa hal diperlukan penegasan termasuk kedaulatan rakyat. Itu sebetulnya sudah disebutkan di dalam Pembukaan tetapi kita merasa perlu karena itu akan menyangkut kebijakan-kebijakan dan sikap pemerintah maupun warga bangsa ini. Sehingga berlandaskan itu kami merasa perlu menyebutkan substansinya di Pembukaan tidak disebutkan tentang Pancasila itu dan mungkin di kalangan Akademisi Pancasila itu bisa merujuk kepada rumusan-rumusan yang bermacam-macam karena itu kami berpandangan cukuplah

[41] *Ibid.,* hlm. 65-66.

dengan menyebut substansi itu. Ini artinya apa yang akan dijadikan titik tolak kita ke depan sangat jelas.[42]

Ali Hardi Kiaidemak, salah satu anggota F-PPP, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Bolehlah kami mencoba satu persatu mengenai dasar dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 kita sudah ada alinea keempat yang sudah dikutip oleh F-PG, F-PDIP lebih dikongkritkan dengan Pancasila. Tapi kita semua sejak awal kecuali nanti mulai Pak Seto mengumandangkan P-4 baru dulu kan ia, sebab waktu dulu ikut Manggala menjadi tutornya Pak Seto itu. *Nah*, itu baru dikatakan Pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. Sebelumnya sebagaimana kita lihat pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang sekarang dibahas oleh PAH II itu hanya Pembukaan dan batang tubuh, tidak menyangkut penjelasan karena penjelasan memang menurut sejarahnya katanya kepedihan tapi kita tidak membahas hari ini.
>
> Ada konsekuensi kalau kita nanti tiba pada Pasal 37 yang lama, para pakar berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pengubahan Undang-Undang Dasar itu tidak pada Pembukaan tetapi pada batang tubuh, pada pasal-pasal. Jadi ketika dasar ini kita turunkan ke pasal berarti untuk generasi berikut ketika mereka mau mengubah Undang-Undang Dasar ini akan bisa diubah dasar yang kita tarik dari Pembukaan masuk ke batang tubuh, ini resiko yang perlu kita perhitungkan. Jadi artinya dasar negara itu bisa diubah berdasarkan pada Pasal 37. Pengubahan Undang-Undang Dasar tapi kalau Pembukaan barangkali cita-cita dari PDIP untuk selamanya Pembukaan itu tetap kita pertahankan di samping ada perbedaan juga dalam menggunakan Undang- Undang Dasar dari Fraksi yang mengusulkan. Ada dasarnya strip Pancasila itu juga masih dalam tanda kutip. Persoalan Pancasila yang mana yang di-Pembukaan ini atau yang pidato Presiden 22 Juni, pidato Bung Karno 22 Juni kan? Itu yang mau diusulkan, soalnya nanti kalau 1 Juni Piagam Jakarta lagi, pokoknya itu.[43]
>
> Merancukan dengan dasar hukum di dalam usulan ini Dasar Negara Pancasila, dasar negara lima sila, dasar hukum dalam satu pasal yang sama. Jadi makanya F-PPP

[42] *Ibid.,* hlm. 67-68.

[43] *Ibid.,* hlm. 69-70.

berpendapat bahwa biarlah dasar negara itu menjadi filosofis daripada kenegaraan kita dan karena sudah termasuk dalam Pembukaan biar kita amankan saja di situ supaya tidak di-otak-atik lagi oleh anak cucu kita kemudian hari.

Kemudian kita tidak usah pertentangkan pancasila yang mana. Catatan sejarah kita sudah konflik gitu, wilayah. Wilayah kita juga ikut Pak, para pendiri negara kita dulu mengapa dulu tidak menyebut wilayah di dalam ini? Karena pada waktu itu Irian Jaya belum jelas, Irian Barat belum dipangkuan kita. Bahkan berkembang pandangan bahwa Melayu Tagaroa itu ada buku Melayu Tagaroa namanya. Sesungguhnya meliputi sampai Madagaskar, kita tidak punya cita-cita politik seperti itu.

Tetapi artinya ini suatu gambaran bahwa kita memasuki hal-hal yang cukup sensitif. Kenyataan sebagai contoh Timor Timur kemudian harus mengalami problem di Portugis ketika dia sudah memasukkan dalam konstitusinya Portugis baru kemudian Timor-Timur integrasi dengan kita kan menjadi masalah dan beban kita. Timor-Timur gitu kita sekarang masih ada problem Sipadan dan Ligitan bagaimana kita nanti kalau ketika tidak memasukkan ke dalam Undang-Undang padahal dalam Undang-Undang Dasar kita mencantumkan diatur dalam Undang-undang. Di sana bilang di dalam Undang-Undang kalian itu tidak ada Sipadan dan Ligitan, apalagi sekarang sudah jadi daerah pariwisata. Ini kan hal-hal yang sensitif dan berkembang dan tidak konsisten. Menurut hemat kami tidak mempengaruhi, tidak ada orang yang mengganggu wilayah kita. Jadi ini kita membuat amandemen karena negara dalam keadaan jalan sudah 55 tahun negara kita dari Sabang sampai Merauke yang biasa kita nyanyikan dulu Sabang sampai Merauke.[44]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG juga turut menanggapi berbagai usul sebagaimana disampaikannya.

Baiklah seperti yang telah disampaikan tadi bahwa kami dari Partai Golkar sekalian juga barangkali ikut membahas. Kami mengusulkan Bab I ini ada pengubahan judul yaitu bentuk, dasar, wilayah dan kedaulatan. Pertama adalah karena kami coba akan singgung sedikit-sedikit tapi

[44] *Ibid.,* hlm. 70-71.

barangkali akan banyak di masalah wilayah. Pertama adalah tentang dasar negara Indonesia adalah Pancasila. Kami ingin juga coba menanggapi apa yang disampaikan oleh Pak Ali Hardi tadi bahwa itu adalah masalah filosofis tetapi kalau kita melihat sama-sama bahwa masyarakat kita yang sangat heterogen ini barangkali kita menterjemahkan dengan keyakinan dan kepercayaan kita masing-masing.

Oleh karena itu tidak ada salahnya dalam pandangan kami di sini adalah kami mencoba menegaskan bahwa dasar negara Indonesia ini adalah Pancasila sekaligus juga itu adalah merupakan dimensi filosofis juga menepis bahwa juga sampai kita mencoba mensakralkan dasar negara yang berbau filosofis tadi itu, itu yang pertama. Dan karena itulah kami berpandangan bahwa sependapat dengan kawan-kawan yang lain. Penyelenggaraan negara juga harus berdasarkan atas hukum itu adalah merupakan topangan dari dimensi filosofis tadi hanya ada beberapa persoalan barangkali yang perlu kami sampaikan bahwa sekaligus juga mengapresiasi apa yang disampaikan oleh kawan-kawan tadi berdasar akan atas hukum ini ada yang setuju, ada juga yang tidak setuju. Tetapi tadi yang setuju mengatakan bahwa sebaiknya itu tidak diposisikan di dalam Bab I ini karena apa? Karena itu adalah merupakan baginya dari penyelenggaraan pemerintahan. Persoalannya sekarang ini kenapa kami menawarkan bahwa ini perlu di Bab I? Karena kalau berbicara mengenai masalah pemerintahan maka itu adalah berbicara eksekutif. Padahal yang dimaksud dengan berdasarkan atas hukum itu tunduk kepada hukum, *Law enforcement* dan itu tidak hanya eksekutif tetapi juga termasuk legislatif. Bahkan semua komponen masyarakat yang ada. Jadi dalam logika seperti itu kami beranggapan bahwa berdasarkan atas hukum itu harus masuk dalam Bab I tadi itu. Ini suatu persoalan yang pertama mungkin nanti bisa ditambahkan dengan yang lain.[45]

Kemudian pimpinan rapat, Jakob Tobing, menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

Kemudian, kami hampir-hampir tidak mencatat ada yang tidak baik, jadi masalahnya adalah soal Pancasila Dasar Negara, itu ada di Undang-Undang Dasar tidak ada yang bilang tidak baik, masalahnya tempatnya ada yang bilang cukup di Pembukaan, ada yang bilang masuk dalam Pasal-

[45] *Ibid.,* hlm. 71-72.

> pasal. Untuk hal-hal yang sudah disepakati secara penuh, karena Pak Seto tadi bilang negara Persatuan itu bukan harga mati maka masalah negara Persatuan dan bentuk republik itu tidak ada masalah apa-apa. Kemudian yang juga tidak ada masalah apa-apa adalah bahwa kedaulatan di tangan rakyat itu juga sama sekali tidak ada yang mempersalahkan. Yang sudah juga tidak dipermasalahkan secara substansil tetapi tempatnya persisnya di mana atau harus bengubah bab, adalah Pertama adalah mengenai dasar negara.
>
> Pertama, masalah tempat tidak ada yang menganggap, sudahlah tidak usah dibuat lagi di dalam pasal cukup di Pembukaan, tetapi ada yang menginginkan masuk di pasal dan itu ada anak-anak masalah yaitu ada yang ingin namanya saja, Pancasila. Ada yang ingin Pancasila dan apa itu ditunjuk kembali dalam alinea keempat, ada yang ingin hanya sila-silanya tidak disebut Pancasila, sedangkan tidak tahu nama Pancasila itu sebetulnya kalau tidak pernah,diadakan ketentuan, tidak ada nama itu, kita saja yang *ngomong-ngomong* atau Bung Karno dulu yang *ngomong*.[46]

Pembahasan mengenai Pancasila dan Dasar Negara terus berlanjut, seperti pada pengantar Rapat Lobi Panitia *Ad Hoc* I BP MPR RI, 17 Mei 2000 yang dinyatakan oleh Jakob Tobing sebagai pemimpin rapat:

> Kemudian mengenai dasar negara, *nah*, ini barangkali yang kita bicarakan. Saya pikir kalau melihat penjelasan tadi semua sepakat bahwa dasar negara itu adalah Pancasila sebagaimana yang ada dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Hanya masalahnya ada yang mengatakan itu ya sudahlah itu ada di Pembukaan itu saja tidak usah ada lagi di pasal, tapi ada yang mengatakan di pasal. Jadi saya pikir masa untuk mempersoalkan itu sudah semuanya, sudah lewat tidak ada lagi yang mengutik-utik itu. Jadi tidak dalam suasana itu pembicaraan kita cuma tempatkannya dimana itu saja.
>
> *Nah*, ini saya ingin pandangan bagaimana baiknya apakah memang kita bisa *settle* ini. Pertama mungkin begini, untuk cara berpikir kata-kata Pancasila. Istilah Pancasila itu tidak ada di dalam *anu,* Undang-Undang Dasar, di dalam

[46] *Ibid.,* hlm. 75-76.

kecuali waktu dan ini Pancasila begitu, Bung karno pidato dulu. Tapi itu dokumen historis bukan dokumen yuridis. Tap XX, tetapi dalam bentuk hukum dasar setingkat ini saya pikir Undang-Undang Dasar itu tidak ada. Jadi kalau kita mengatakan Pancasila sebenarnya secara yuridis kita itu menunjuk kepada Tap XX yang nasibnya juga sedang *megap-megap*. Ini satu hal barangkali untuk membantu nanti gimana?

Apakah kita, kemudian yang kedua adalah Pancasila itu di dalam sejarahnya itu kalau tidak menunjuk kepada salah satu sumber itu pernah,macam-macam. Pancasilanya 1 Juni beda dengan Pancasilanya 18 Agustus. Paling tidak apa namanya urutannya begitu berbeda. Sehingga memang harus kalau kita menyebutkan Pancasila itu tidak harus jelas yang mana yang dimaksud begitu. Sedangkan kita dalam hal ini mengambil apanya, turun dari dasar filsafatnya itu adalah dari Pembukaan Undang- Undang Dasar. *Nah*, dengan pengantar itu barangkali saya minta pandangan dari kita bagaimana kita selesaikan. Jadi Pertama apakah istilah Pancasila sendiri perlu memperoleh suatu tempat konstitusional. Yang kedua apakah itu memang ya sebetulnya saya tidak ada keraguan apapun sebetulnya yang dimaksud itu adalah yang alinea yang ke empat itu. Yang ketiga adalah kemudian apakah dicukupkan di dalam Pembukaan itu saja atau bisa kita masukan di pasal, dengan mengingat bahwa tadi kita semua sependapat Bab I itu justru adalah hal-hal yang menyangkut dasar yang merupakan payung bagi keseluruhan begitu.[47]

Ali Hardi Kiademak memulai respon pembicaraan tentang Dasar Negara dalam rapat ini:

Kita mencoba merenungkan dari ketiga Undang-Undang Dasar yang kita miliki, Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara 50, Pembukaannya sama. Pada pokoknya mengenai yang berhubungan dengan dengan sila-sila itu tadi. Hanya pada dasarnya dan tidak menurunkannya ke dalam batang tubuh. Jadi apa ini normal, tidak usah kita pada redaksinya tetapi pada apa persoalan substantifnya. Dia tetap di dalam Pembukaan saja tidak masuk dalam norma. Sejalan dengan pemikiran dari pak Jakob tadi, dan memang ketika kita karena masuk terminologi Pancasila sendiri itu akan

[47] *Ibid.,* hlm. 80.

menimbulkan satu permasalahan-permasalahan baru, dan mengapa para pendahulu kita ketika membuat tiga Undang-Undang Dasar itu tidak secara eksplisit menyebut Pancasila itu dalam pasal-pasal itu. Itu yang pertama.

Yang kedua, sekalipun kita juga menggunakan Pancasila, kelima sila itu kita turunkan ke norma, maka dia lalu apa, nilainya bengubah. Artinya seperti bagaimana dikatakan tadi ketika kita datang pada pengubahan Undang Undang Dasar maka dia termasuk bagian yang secara serta merta bisa dilakukan pengubahan karena dia pasal. Jangankan Pasal 37 yang sekarangpun bisa diubah. Apalagi pasal-pasal yang lainnya begitu. Sehingga, lalu keinginan kita yang berkembang selama ini bahwa filosofis yang terkandung didalam Pembukaan itu coba kita lestarikan menjadi apa model daripada bangsa kita supaya tidak terganggu. Sebab kalau kita sekarang lima sila kita turunkan kepada dasar negara pada Pasal 1 Bab I bisa kemungkinan pada waktu amendemen yang akan datang itu bisa menjadi enam, bisa menjadi tujuh, bisa menjadi tiga bisa menjadi, bisa diubah artinya bisa diubah.[48]

Hatta Mustafa dari Fraksi Partai Golkar menyampaikan:

Bapak-Bapak sekalian, kita memang mungkin ada perbedaan pendapat ya. Mengenai apa dicantumkan, diurai atau tidak diurai, tapi yang jelas konstelasi masyarakat Indonesia sekarang ini sejak 45 sampai sekarang baik anak-anak di SD atau Mahasiswa atau di organisasi atau masyarakat bahwa Pancasila itu dasar negara. Jadi walaupun tadi Saudara Ketua sampaikan bahwa memang istilah ini tidak ada dalam Undang-Undang Dasar. Tapi pemahaman rakyat kita sekarang ini, kecuali yang belum sekolah *kali*, *ya* bahwa bukan maksud saya kalau ditanya sebagian terbesar rakyat Indonesia menyatakan bahwa Pancasila itu adalah dasar negara.

Nah, inilah sebetulnya latar belakang, karena ini memang sudah seluruh rakyat kita. Penegasan kepada masyarakat memang dasar negara kita itu adalah Pancasila. Pancasila yang mana ya persis seperti mungkin kalau kami tidak menyampaikan ini Pancasila titik. Ini tidak diurai. Karena kita menganggap semua orang sudah tahu kalaupun

[48] *Ibid.,* hlm. 81-82.

> seperti Pak Hendi tadi kemukakan menunjuk seperti yang sila-silanya seperti yang diuraikan atau disebut dalam Pembukaan barangkali boleh itu penyempurnaan daripada kalimat yang menjelaskan, itu penegasan.
>
> *Nah*, ini kira-kira pak karena kita selama hampir selama 55 tahun, bernegara ini apakah tadi dalam tiga Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Dasar 45, Undang- Undang Dasar Sementara, Undang Undang Dasar RIS intinya adalah hal yang kira-kira sama dalam Pembukaan walaupun tidak sama dalam penulisannya. Tapi kira-kira sama dalam pandangan hidup kita ya itulah penegasan kita untuk itu. Jadi barangkali kami menganggap kalau memang perlu ditambahin penyempurnaan sila-silanya seperti yang di sini bisa dirumuskan di *refer* kepada Pembukaan itu. Tapi tidak perlu diuraikan ayat *per* ayat gitulah. Kira-kira kita mengeluarkannya utuh lalu mungkin pada suatu saat, mungkin tahun depan sudah ada gejolak lalu kita ubah *wah* ini sangat berbahaya.[49]

Wakil dari Fraksi Utusan Golongan, Sutjipto, berpendapat:

> Jadi saya juga berpendapat sebenarnya bahwa memang saya sendiri mungkin termasuk yang tidak menemukan di dalam tata perundang-undangan kita bahwa di mana Pancasila itu ditemukan. Jadikan kita kenalkan biasanya di *Jakarta charter*. Artinya dilahirnya Pancasila gitu. Tapi di dalam Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak terbaca itu. Oleh karena itu saya juga sependapat bahwa di dalam batang tubuh ini perlu dicantumkan Pancasila tentang apakah itu langsung ditunjuk pasal perpasalnya atau rumusannya. Saya kira itu nanti lebih baik kita kaitkan dengan masalah sistem perundang-undangan. Apakah memang sistem perundang-undangan kita itu boleh menunjuk langsung ke Pembukaan atau memang kita harus uraikan itu? Tapi prinsipnya bahwa saya tetap supaya Pancasila itu dimasukkan sebagai dasar negara di dalam batang tubuh.[50]

Hamdan Zoelva dari F-PBB mencoba menjelaskan tentang posisi Dasar Negara dalam UUD 1945:

---

[49] *Ibid.,* hlm. 83.

[50] *Ibid.,* hlm. 83-84.

> Gelisah juga. Jadi saya, kita coba ingin melakukan pendekatan *problem solving*. Sebenarnya selama ini tidak ada masalah, bahwa tentang tidak adanya penulisan dasar Pancasila ini dalam batang tubuh, selama ini *toh* dalam kehidupan kenegaraan kita, semua memahami bahwa Pancasila itu adalah dasar negara. Jadi tidak dituliskan di sini selama ini juga tidak ada masalah. Jadi kenapa ini menjadi terlalu bermasalah.
>
> Jadi saya pikir hal-hal yang tidak bermasalah kita biarkan saja seperti adanya dan sekali lagi seperti yang kami sampaikan tadi alangkah lebih baiknya kita letakkan ini dalam Pembukaan. Biarkan saja Pembukaan itu sebagai landasan dan di sanalah dasar-dasar negara yang fundamen yang akan menjadi pegangan kita dan tidak perlu dimasukkan dalam batang tubuh ini.
>
> Jadi selama ini juga semua bisa memahami, bahwa dasar negara adalah Pancasila tanpa secara eksplisit dituliskan dalam batang tubuh ini. Jadi selama ini juga tidak menimbulkan problem. Saya pikir hal yang tidak menimbulkan problem kenapa kita permasalahkan.[51]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan gagasannya tentang pembahasan Dasar Negara:

> Komitmen kita dari awal tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar karena di dalamnya antara lain ada dasar negara itu. Oleh karena itu mari kita jangan terjebak, walaupun tidak bicara tentang isi, tetapi tetap penempatan seperti kita pilih-pilih di sini, seperti pada waktu sidang konstituante soalnya soal ini soal sangat sensitif, sebab sudah dikunci kita untuk tidak membicarakan dasar negara itu pada Pembukaan. Saya setuju bahwa seluruhnya di- *breakdown,* misalnya tentang kedaulatan rakyat, tapi memang di-*breakdown* pasal- pasalnya. Tetapi tidak lalu mengambil alih apa yang sudah ada. Buat apa, apakah itu disebutkan Pancasila titik, apakah disebutkan substansinya, menurut saya itu *overproductief,* sudah ada *kok* dan tidak jadi masalah. Justru ini dipindah ke pasal-pasal menurut saya ini malah akan menjadi hambatan buat lajunya membicarakan pasal- pasal berikutnya.[52]

---

[51] *Ibid.,* hlm. 84.

[52] *Ibid.,* hlm. 85.

Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB juga menyampaikan usulnya:

> Pertama bahwa Undang-Undang Dasar itukan hukum dasar negara yang tertulis. Oleh karena itu ketika orang bertanya adakah dasar negara di dalam aturan dasar ini. Itu kan harus ada jawaban. Jawaban itu biasanya muncul dari pasal-pasal tidak dalam Pembukaan. Karena yang dijadikan dasar hukum selama ini adalah pasal-pasal dari Undang-Undang Dasar, bukan Pembukaan. Oleh karena itu ketika kita ingin mendasarkan keputusan-keputusan publik itu maka jelas dasar hukum yang tertulisnya itu. Oleh karena itu maka menurut saya pencantuman dasar negara di dalam pasal itu menjadi penting. Tapi persoalannya adalah apakah pencantuman dasar negara itu disebut secara eksplisit Pancasila ataukah kalau kita me-*refer* dari sila-sila yang disebut di dalam Pembukaan. Jadi soal penting mencantumkan dasar negara itu ya itu penting. Tetapi apakah harus eksplisit Pancasila atau seperti kita tiru saja yang ada di dalam Pembukaan itu. Jadi saya kira itu persoalan kita menurut saya.[53]

AM Luthfi dari Fraksi Reformasi juga mengajukan pendapat:

> Saya sebenarnya agak terpengaruh oleh seminar pada para ahli hukum tatanegara yang menganggap Pembukaan itu bukan dari bagian Undang-Undang Dasar. Itu Pembukaan, karena berpikir semacam itu maka dasar untuk menyusun Bab I Pasal 1 itu memang kita masukkan dalam bentuk dasar dan kedaulatan. *Nah*, memang kita adalah mencantumkan kata Pancasila, karena kata Pancasila ini kalau sudah ada diterjemahkan dan sejarah pun membuktikan itu bisa ditafsirkan seperti oleh yang berkuasa dan mampu untuk menafsirkan. Islam saja yang sudah jelas dirumusannya, Qur'an nya dan segala macam itu banyak, buku-buku yang sangat populer di-*misunderstood* Islam. Jadi kalau begitu ada sesuatu yang baru *nah*, ini, jadi saya tidak setuju dicantumkannya Pancasila karena memang tidak juga tidak tidak ada didalam daftar Undang-Undang Dasar kita. Tetapi kalau apa namanya tetap menganggap bahwa Pembukaan adalah bagian dari *anu*, saya bisa terima jalan pikiran Saudara Asnawi. Kenapa kita mengulang-ulang begitu. Jadi

[53] *Ibid.,* hlm. 85

itu saya ingin menyampaikan itu sehingga penggunaan kata Pancasila, jangankan sejarah membuktikan dan juga apa namanya yang bisa disalahartikan, tetapi kalau sudah dirumuskan secara jelas di dalam Pembukaan. *Nah*, itulah rumusan yang paling sah begitu, yang tidak, *shahih* begitu.[54]

Pataniari Siahaan dari Fraksi PDIP mencoba menjelaskan tentang posisi Pancasila dalam perubahan UUD 1945:

Sekarang persoalannya memang ada teks dan redaksional bahwa selama ini Pancasila tidak pernah, tercantumkan ke dalam Pembukaan maupun ke dalam pasal-pasal, dalam pengertian kata-kata Pancasila pak. Kemudian kenapa sekarang itu dianggap Pancasila, itu oleh karena pendidikan politik, karena pendidikan sejarah, karena pendidikan, katakan masalah kenegaraan. Sekarang kita melihat yang disampaikan pak Hatta tadi, bahwa kalau sekarang ini Deppen sudah tidak ada, BP 7 tidak ada, saya pikir mungkin tidak ada lain kata Pancasila tersebut kalau tidak tercantum dalam pasal- pasal yang dibahas pada tatanegara. Jadi kita musti pahami bahwa Pancasila sebagai dasar negara dan kita perlukan juga dasar-dasar kesinambungan, citra perjuangan kepada generasi penerusnya.

Nah, kalau sekarang ini tidak tercantumkan, dengan asumsi sekarang pemerintah menghilangkan Deppen jadi tidak ada lembaga informasi pemerintah, BP 7 tidak ada dan lain-lain saya pikir akan hilang Pak dengan sendirinya. *Nah*, di sini kami melihat selain dalam rangka mendukung TNI juga misalnya dalam sapta marganya, memang ada hal-hal menurut kami perlu kita cantumkan. Artinya konsensus-konsensus yang sudah ada dalam masyarakat tidak ada salahnya kita jadikan sebagai sesuatu konsensus tertulis sebagai komitmen. Sehingga akan menjabarkan nanti pasal-pasal kita dilengkapi dengan lebih banyak instrumen tolok ukur terhadap menguji pasal-pasal tersebut. Di satu sisi kami melihat masalah Pancasila ini juga manfaat cerminan dan pada kondisi nasional kita, yaitu begitu banyak pulau, begitu banyak suku, ada ke- bhinneka tunggal ika-an yang mana diperlukan suatu katakanlah pengikat yang cocok dengan sejarah maupun sifat untuk bangsa ini. Sehingga kami tetap mengusulkan bahwa dasar negara kita cantumkan pak di sini.

[54] *Ibid.,* hlm. 85-86.

> Jadi dalam pengertian katakanlah prinsip-prinsip dasar Bab I memuat bentuk kedaulatan dan dasar itu, kami pikir perlu ada dasar negara. *Nah*, dasarnya ini sendiri kami mengusulkan tetap menggunakan apa yang dicantumkan dalam Pembukaan dengan menyebutnya sebagai Pancasila dengan pengertian bahwa sila-sila tersebut adalah merupakan suatu kesatuan organik, yang tidak bisa dipisah-pisahkan. Karena kalau dipisah-pisahkan bukan Pancasila lagi namanya. Sudah menjadi lain dia, artinya penafsiran tidak bisa sama. Ini kira-kira kami harapkan, teman-teman bisa memahami posisi kami menyampaikan hal ini dan karena merupakan juga kami pikir suatu keinginan daripada masyarakat umum supaya ada satu pegangan, rujukan bersama ke depan.[55]

Slamet Effendy Yusuf dari Fraksi Partai Golkar mencoba meluruskan perdebatan mengenai posisi Pancasila dalam pembahasan perubahan UUD 1945:

> Saya mau melihatnya dari sudut yang lain, yaitu ketiga orang berbicara Pancasila memang masih ada perdebatan, Pancasila yang mana. Ada yang mengatakan bahwa Pancasila yang lahir pada tanggal 1 Juni, ada yang bilang tidak, yang lahir pada tanggal 18 Agustus yaitu dalam bentuk Pembukaan Undang Undang Dasar 45.
>
> Karena itu andaikata PAH I ini bisa mencantumkan kata Pancasila dengan me*refer* kepada Pembukaan, saya kira secara konstitusional kita justru mengakhiri kontroversi, sejarah itu sehingga dengan demikian masyarakat tidak perlu lagi, terbawa kepada kontroversi sejarah yang sebenarnya itu merupakan upaya masing- masing kitalah untuk melakukan *claim* tentang masing-masing jasa dari kita terhadap bangsa dan negara. Juga ada yang me-*refer* kepada tanggal 22 Juni karena memang faktanya juga memang Pembukaan itu berasal dari sana, kecuali yang dicoret.
>
> Jadi kalau suatu rumah begitu kemudian kita buang terasnya, apa itu yang di depan maksudnya terasnya saja, hanya persolanya saja kita buang, itu bukan berarti rumah itu tidak berasal dari rumah itu.
>
> Oleh karena itu ya sudahlah tim memang ada kontroversi-kontroversi seperti itu. PAH I sidang umum MPR ini

[55] *Ibid.,* hlm. 86.

> mencoba keluar dari kontroversi itu dengan mengatakan itu, bahwa yang dimaksud dengan Pancasila adalah yang termaktub didalam Pembukaan. Jadi saya mau melihat dari sudut mengakhiri kontroversi yang telah terjadi dalam masyarakat, walaupun konsensusnya sudah ada tentang Pancasila. Tapi seringkali ada kontroversi daripada sumbernya ya kita akhiri dalam bentuk penetapan kita itu. Itu harapan saya mungkin kita bisa melihatnya dari situlah untuk menambah *anu* saja, upaya kita untuk mendapati persoalan ini secara jernih.[56]

Disela pembahasan tersebut, pimpinan rapat, Jakob Tobing mencoba menyimpulkan sementara:

> Jadi kembali ya. Jadi ketentuannya konsekuensinya kepada judul nantinya. Kelompok Pertama adalah yaitu bahwa dasar negara adalah Pancasila, itu sudah dengan sendirinya ada pada Pembukaan, tidak usah dicantumkan lagi dalam... Itu satunya lagi.
>
> Yang kedua, adalah bahwa itu dicantumkan dalam Bab I Dasar Negara adalah Pancasila yang sila-silanya sebagaimana termaktub di dalam... Atau mau diurai saja? Ya, diurai lima, ya? *Ok*. Saya ingin klarifikasi kembali yaitu Pancasila, yaitu ayat- ayatnya, sila-silanya semuanya termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 begitu.[57]

Menanggapi kesimpulan sementara itu, Abdul Khaliq Ahmad (F-KB) menaggapi:

> Kalau itu menjadi pilihan, artinya beberapa pilihan, kami cenderung untuk menuliskannya seperti apa yang ditulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Jadi tidak menyebut Pancasila. Tetapi langsung Negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan seterusnya sampai keadilan sosial.[58]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, juga menanggapi pembicaraan:

> Saya kira selama lebih 50 tahun ini kita kan sudah sepakat bahwa Dasar Negara kita namanya Pancasila. Mengapa yang selama ini tidak jelas, kita tidak perjelas, begitukan.

---

[56] *Ibid.,* hlm. 87.

[57] *Ibid.,* hlm. 92-93.

[58] *Ibid.,* hlm. 93.

> Kecuali kalau kita memang tidak suka dengan Pancasila itu, begitu ya nama Pancasila itu kan. Jadi menurut saya kenapa kalau kita sudah terima kita tidak tegaskan Pancasila 1, 2, 3, 4, 5 begitu. Menurut saya, istilah itu justru harus kita patrikan, harus kita tegaskan, karena *toh* ini 50 tahun sudah kita terima, begitu.[59]

Kembali pimpinan rapat Jakob Tobing menggarisbawahi beberapa usul terkait posisi Dasar Negara dalam Perubahan UUD 1945:

> Jadi kembali kepada kelompok yang ingin dasar negara Pancasila itu dicantumkan, ... kalau begitu apakah bisa dibilang bahwa untuk ini ada dua, untuk *group* yang kedua ada dua varian, tidak, *iya*, tiga. Sebentar tunggu dulu, tunggu dulu. Pertama adalah menyebutkan Pancasila dengan namanya ini, ini, ini, sesuai dengan Pembukaan dan yang lain adalah dasar negara adalah satu, dua, tiga, empat, lima, sesuai dengan Pembukaan. Sederet disebut nama Pancasila. Jadi ada tiga. Satu yang sama sekali tidak ada menyebutkan sama sekali karena itu sudah ada di, cukup sudah ada di Pembukaan, begitu.[60]

Namun Pataniari Siahaan dari F-PDIP menginterupsi pernyataan pimpinan rapat dengan:

> Maaf Pak Ketua. Saya pikir tidak begitu. Bukan tiga, maaf. Jadi yang kami tangkap ini ada kelompok yang ingin ada kata-kata dasar negara dalam pasal. Yang kelompok satu tidak ada kata dasar negara ya. Itu hanya dua kelompok sebetulnya. Bahwa yang itu mengatakan argumentasinya karena di Pembukaan ada, itu argumentasi Pak. Tapi usulannya itu tidak ada kata dasar negara dalam pasal-pasal. *Nah*, kelompok satu ingin ada bentuk kedaulatan dasar negara ingin dicantumkan dasar negara dalam pasal. Ini *kan* saya pikir perlu.[61]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP berupaya meluruskan:

> Jadi bukan, pengertiannya bukan ada yang tidak setuju dasar negara, lalu ada yang setuju dasar negara, bukan pak. Tetap ada dasar negaranya di Pembukaan, dasar

[59] *Ibid.,* hlm. 93.

[60] *Ibid.,* hlm. 93.

[61] *Ibid.,* hlm. 94.

> negaranya ada di Pembukaan dan dasar negaranya ada di item, begitu pak.[62]

Dengan semakin mengerucutnya pembahasan, pembicaraan mengenai dasar negara telah terdapat beberapa alternatif sebagaimana yang disampaikan Ali Masykur Musa selaku pimpinan Rapat Tim Perumus Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI, 19 Mei 2000:

> Pada hari Rabu yang lalu kita bersepakat untuk membawa masalah pada hari Rabu untuk di rapat tingkat berikutnya yaitu Tim Perumus. Tim Perumus itu, waktu itu disepakati tentang dasar negara ada tiga alternatif ya.[63]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menanggapi persoalan Dasar Negara:

> Saya juga ingin tambahkan yang tentang dasar negara ini kan ada tiga alternatif ya. Ada satu lagi yang kemarin itu barangkali kita lupa memasukkan juga adalah dasar negara itu tidak perlu dicantumkan, tapi cukup sila-sila saja. Jadi ada dua, dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal, cukup di Pembukaan. Lalu ada lagi yang mengusulkan, kalau tidak salah, itu adalah, dasar negara tidak perlu dicantumkan tapi cukup sila-sila saja, itu juga ada kemarin itu.[64]

Pimpinan rapat, Ali Masykur Musa, kembali menegaskan beberapa hasil pembahasan mengenai Dasar Negara:

> Alternatif satu, ya. dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam Bab-bab, cukup di Pembukaan[65].
>
> Kemudian yang kedua,... Dasar Negara Indonesia adalah Pancasila digabung dengan menyebutkan sila-sila, ...[66]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menanggapi pembicaraan tersebut:

> Saya kira, kalau saya tidak salah kemarin kita sepakat, termasuk Golkar juga sudah sepakat, alternatif tiga itu

---

62 *Ibid.,* hlm. 94.

63 *Ibid.,* hlm. 125.

64 *Ibid.,* hlm. 130.

65 *Ibid.,* hlm. 131.

66 *Ibid.,* hlm. 132

yang kita ambil, alternatif dua itu tidak ada. Alternatif tiga menjadi dua. Jadi dasar negara dicantumkan dalam pasal-pasal dengan menyebut Pancasila dan sila-silanya.[67]

Mengingat krusial dan strategisnya tema mengenai dasar negara, dalam pembahasan selanjutnya terjadi dialog. Hatta Mustafa (F-PG) memulai dialog itu:

Itu *kan*. Kami kembali dengan, cuma Pancasila saja. Tapi setelah hasil berdiskusi itu, kami setuju bahwa akhirnya, ini akhirnya dibilang, kalau Undang-Undang Dasar, tidak mungkin begitu. Karena ini aneh, sebagaimana dicantumkan dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Itu saya kira Pak Jakob bikin, itu sebagai salah satu alternatif. Karena yang berikutnya adalah Pancasila itu diurai satu demi satu.[68]

Ketua Rapat, Ali Masykur Musa menanggapi:

Jadi begini. Kalau kemarin tiga ya. Satu *conseping* tiga. Jadi cukup, PKU juga, cukup di dalam Pembukaan. Kita nggak usah sebut dari mana ya, sudah. Sekarang

sudah bersama, satu. Kemudian yang kedua, dasar negara Indonesia adalah Pancasila, yaitu satu, dua, tiga, empat, lima sebagaimana diurai dalam itu. Jadi Pancasila....[69]

Hatta Mustafa (F-PG) menyanggah:

Nggak,...Pancasila sebagaimana dicantumkan itu. Tidak diurai, baru yang ketiga diurai pasal demi pasal.[70]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa menambah:

Tanpa menyebut Pancasila.[71]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) menimpali:

Ada yang tidak menyebut Pancasila.[72]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa kembali mencoba memperjelas:

---

[67] *Ibid.,* hlm. 132.

[68] *Ibid.,* hlm. 132.

[69] *Ibid.,* hlm. 132.

[70] *Ibid.,* hlm. 133.

[71] *Ibid.,* hlm. 133.

[72] *Ibid.,* hlm. 133.

Iya, PAN sama... Berarti kalau demikian empat?[73]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) kembali menimpali:

Karena kemarin kan kita mengatakan boleh, jangan lebih dari tiga alternatif itu, sehingga dijaring....[74]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa mencoba mengingatkan:

Kemudian kalau seingat saya, tanda baca sepakat dengan penggabungan. Jadi Pancasila yaitu...[75]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) kembali menambah:

Sebagaimana dicantumkan dalam... Istilahnya disebut juga tidak apa-apa Pak.[76]

Ketua Rapat: Ali Masykur Musa kembali menggarisbawahi:

Jadi itu digabung, ini tidak usah. Jadi Pancasila yaitu, disampaikan... sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Itu satu alternatif. Alternatif ketiga yaitu dasar negara Indonesia adalah Ketuhanan, sampai Keadilan sosial. *Persis* pondasinya pada....[77]

Asnawi Latief dari F-PDU menanggapi dialog tersebut:

Kalau saya menyimpang ya. Aspirasi daerah. Itu sebetulnya, Pembukaan itu bukan tidak boleh disempurnakan. Sebab ada kalimat yang... daripada, daripada itu... dari daerah ya, aspirasi ini harus kita serap. Persoalan beda antara pancasila ini.. Bicara tentang dasar negara, kenapa tidak menyebutkan satu kata saja di Pembukaan, Pancasila yaitu itu.[78]

Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB mencoba menjelaskan:

Sebenarnya kalau me-*refer* kepada usulan kemarin yang resmi oleh fraksi -fraksi, yang menyebut Pancasila lengkap

[73] *Ibid.,* hlm. 133.

[74] *Ibid.,* hlm. 133.

[75] *Ibid.,* hlm. 133.

[76] *Ibid.,* hlm. 133.

[77] *Ibid.,* hlm. 133.

[78] *Ibid.,* hlm. 133.

itu hanya PDI Perjuangan. Sementara Golkar tidak. Cukup Negara Pancasila titik. Kemudian TNI juga Pancasila titik. PDKB Pancasila titik. *Nah*, yang lain itu, yang lain berarti kan ada dua alternatif itu. Alternatif ketiga adalah tidak menyebut Pancasila, tetapi sila-silanya saja.[79]

Hatta Mustafa dari F-PG, mencoba meluruskan:

Sebetulnya cuma tiga. Alternatif itu cuma tiga. Yang pertama, di Pembukaan, ada, ini pendukungnya ada. Yang kedua, Pancasila tok, ada. Yang ketiga, yang itu, diurai, selesai. Tiga saja.[80]

Wakil F-PPP, Ali Hardi Kiaidemak mengusulkan:

Jadi begini aja, alternatif dua itu ada dua, gitu. Jadi alternatif 2a, Pancasila panjang. Alternatif 2b, Pancasila.... ... Sebagaimana termaktub dalam pembukaan. Alternatif ketiga, dasar negara adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, tanpa menyebut Pancasila. Jadi tetap tiga. Dua-nya a dan b. [81]

Ketua Rapat, Ali Masykur Musa mencoba menyimpulkan:

Alternatif 2a, Dasar Negara adalah....[82]

Ali Hardi Kiaidemak menambahkan:

Dasar negara adalah Pancasila. B, dasar negara adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, dan ini, ini, ini... sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan.[83]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa mencoba menyimpulkan:

Jadi, dasar negara adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lalu alternatif ketiga adalah, negara kita berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab,

[79] *Ibid.,* hlm. 134.

[80] *Ibid.,* hlm. 135.

[81] *Ibid.,* hlm. 135.

[82] *Ibid.,* hlm. 135.

[83] *Ibid.,* hlm. 135.

> Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[84]

Selanjutnya, Ketua Rapat menambahkan:

> Kalau menurut saya begini. Semua sepakat dasar negara itu harus ada, ya *kan*. Yang kedua, karena itu cukup tempatnya apakah di Pembukaan atau di pasal-pasal atau *per* bab, kira-kira *kan gitu*. Kalau dimasukkan di dalam perpasal bab atau bab-pasal, maka alternatifnya tiga *kan*, sebelumnya 2a, 2b-ya 2 kita sebut 2 dan 2c bukan 2c berarti satu, dua, tiga *kan gitu* ya. Tapi bukan alternatif perumusan, tapi alternatif tempat. *Nah*, ini berbeda, berbeda ini betul. Jadi sementara kita ini *aja* ya pak ya. Jadi rumusan seperti ini kita bawa ke Pleno sehingga *reasoning* dari kawan-kawan yang menyebutkan cukup di pembukaan, itu tidak hilang....[85]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) berupaya menjelaskan perdebatan tersebut:

> Begini, begini. Pak Ketua. Saya tergugah dengan pak Taufik *gitu*. Jadi alternatif satu, dasar negara cukup di Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Alternatif kedua, dasar negara masuk dalam batang tubuh atau bab-bab. Baru tiga. Jadi, ini memang kabur kalau begini, seolah-olah alternatif satu sama dengan alternatif dua, tiga. Padahal kalau alternatif satu itu di Pembukaan sedangkan alternatif dua, tiga itu di bab-bab atau di batang tubuh, pasal-pasal. Sehingga jadi alternatif dua lalu a, b, c gitu... Ada kopnya. Sebentar, ada payungnya....
>
> Dasar negara masuk dalam batang tubuh *lah*, dimuat dalam batang tubuh, dalam bab dan pasal.[86]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa menyarankan:

> Dalam babnya jangan hilang, tapi pasal tetap. Dimuat dalam Bab I, dasar negara dimuat dalam Bab I.[87]

Abdul Khaliq Ahmad (F-KB) mempertanyakan beberapa usulan yang terlontar mengenai penempatan dasar negara:

---

[84] *Ibid.,* hlm. 136.

[85] *Ibid.,* hlm. 138.

[86] *Ibid.,* hlm. 138.

[87] *Ibid.,* hlm. 138.

Kenapa kita alergi dengan batang tubuh.[88]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) mencoba menjawab pertanyaan itu:

> Batang tubuh saja supaya itulah... biar, sementara *kan* masih kita bicara itu, untuk membedakan *ajalah* pak. Kita ambil penafsiran batang tubuh yang positif *lah*.[89]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mencoba memperjelas:

> Batang tubuh tapi berada pada Bab I.[90]

Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri mencoba meminta penjelasan:

> Sekarang begini. Ini *kan* langsung Bab I pasal apa, gitu aja..[91]

Ketua Rapat Ali Masykur Musa kembali mencoba menyimpulkan:

> Dasar negara dimuat dalam Bab I pasal tersendiri, Ya *kan*, nanti pasalnya apa...apa....[92]

Taufiqurrohman Ruki (F-TNI/Polri) kembali mempertanyakan:

> Dengan alternatif rumusan sebagai berikut, apakah benar pasal tersendiri, atauPasal 1. Salah satu ayat dari Pasal 1[93]

Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) kembali mengedepankan pandangannya dalam soal ini:

> Kalau saya lebih baik Bab I saja. Supaya kita jangan membatasi. Jangan membatasi. Tidak usah disebut pasal *lah. Nggak usah* sebut pasal *lah*, Bab I itu terdiri dari beberapa pasal. Ya...alternatif tiga jadi C. [94]

---

88 *Ibid.,* hlm. 138.

89 *Ibid.,* hlm. 138.

90 *Ibid.,* hlm. 138.

91 *Ibid.,* hlm. 139.

92 *Ibid.,* hlm. 139.

93 *Ibid.,* hlm. 139.

94 *Ibid.,* hlm. 139.

Setelah berbagai perdebatan mengenai dasar negara, pada Rapat Badan Pekerja MPR RI Ke-6, 23 Mei 2000, materi mengenai dasar negara termasuk dalam materi yang diusulkan untuk masuk pada Batang Tubuh UUD 1945, sebagaimana disampaikan, oleh Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil:

> Materi baru yang perlu diusulkan berbagai pihak masuk dalam batang tubuh
>
> Undang-Undang Dasar 1945 yaitu tentang:
>
> a. Hak Azasi Manusia (HAM).
> b. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.
> c. Kepolisian.
> d. Kemandirian Hukum (Mahkamah Agung, Hakim, Jaksa Agung).
> e. Keadilan Gender.
> f. Wilayah Negara
> g. Anggaran Pendidikan
> h. Jumlah Uang
> i. Dasar Negara.
> j..
> k..
> l..
> m...[95]

Dalam Rapat Lobi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, 23 Mei 2000, yang dipimpin Jakob Tobing, pembahasan mengenai dasar negara kembali berlangsung sebagaimana yang disampaikan oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri:

> Jadi yang dari kami Bab satu ini karena usulan dasar Negara jadi kami tambahkan di sana Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara. Jadi yang di sana ada Bentuk dan Kedaulatan, karena ada alternatif dari bab satu. Pasal satu, itu kan ada dasar negara. Jadi kami mencantumkan Bentuk koma Kedaulatan dan Dasar Negara. [96]

Pada Rapat Pleno PAH I BP MPR RI ke-51, 29 Juli 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan acara penyampaian

[95] *Ibid.,* hlm. 201.

[96] *Ibid.,* hlm. 226.

pendapat akhir fraksi atas hasil finalisasi materi Perubahan Kedua UUD 1945, beberapa fraksi menyinggung masalah dasar negara.

F-PDI Perjuangan melalui juru bicara Soetjipno menyampaikan usul sebagai berikut.

> Pada masa yang lalu banyak lapisan masyarakat yang mempersoalkan posisi Pancasila sebagai Dasar Negara, dengan suatu pertanyaan apakah sila-sila yang ada di dalam Pembukaan dapat dengan tepat disebut Pancasila. Karena tidak ada satu kata Pancasila pun dimuat dalam seluruh kerangka Undang-Undang Dasar 1945. Atas dasar pemikiran itulah fraksi kami mengusulkan agar dasar negara Pancasila dimasukkan dalam Bab I yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.[97]

T.M. Nurlif, juru bicara F-PG, membacakan usulan fraksinya sebagai berikut.

> Selanjutnya perkenankan kami Fraksi Partai Golkar menyampaikan pendapat akhir berkenaan dengan perubahan-perubahan yang telah dirumuskan oleh PAH I BP MPR sebagai berikut:
>
> 1. Mengenai Bentuk dan Kedaulatan. F-PG mengusulkan adanya pembahasan dengan menambahkan substansi tentang Pancasila sebagai dasar negara, wilayah negara dan prinsip negara hukum. Terhadap rumusan yang masih dalam bentuk alternatif, F- PG berpendapat pencantuman sila-sila dasar negara telah termuat dalam Pembukaan sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam pasal cukup dicantumkan dengan rumusan dasar negara adalah Pancasila...[98]

Ali Hardi Kiaidemak membacakan usulan fraksinya, F-PPP, sebagai berikut.

> ...
>
> 3. Batang Tubuh
>
> Terhadap rancangan perubahan atas batang tubuh

[97] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 398.

[98] *Ibid.*, hlm. 404.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil bahasan PAH I, selain pandangan selama proses pembahasan terdahulu, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan hendak memberikan beberapa catatan sebagai berikut:

A. Bab I Bentuk dan Kedaulatan.

Adanya perubahan nama bab dengan judul bentuk, dasar, dan kedaulatan belumlah dianggap final, karena pasal yang berkaitan dengan dasar negara masih belum ada kesepakatan terutama alternatif satu Pasal 1 Ayat (2) yang berpendapat bahwa dasar negara cukup sudah ada dalam pembukaan dan tidak perlu diulangi lagi pada Bab I ini.[99]

Pendapat F-Reformasi disampaikan melalui juru bicara A.M. Luthfi sebagaimana berikut ini.

Dalam hal ini termasuk: Pengubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar; Menjaga keutuhan wilayah; dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang kami dukung sepenuhnya. Dalam kaitan inilah Fraksi Reformasi berpendapat bahwa dasar negara sebaiknya tidak dicantumkan di dalam pasal akan tetapi dicukupkan dalam pembukaan saja seperti yang dilakukan dalam Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar RIS 1950. Hal ini kita laksanakan agar tidak mudah diubah karena merupakan hal-hal yang sangat mendasar.[100]

Catatan: Dalam Bab Perubahan Undang-Undang Dasar kalimat harus mendapatkan persetujuan lebih dari lima puluh persen rakyat. Fraksi Reformasi berpendapat perlu rumusan lebih lanjut atas pengertian rakyat, yaitu mereka yang menggunakan hak pilih, bukan sekedar mereka yang memiliki hak pilih atau sekedar cacah jiwa

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

Adapun rumusan apakah dasar negara diatur atau tidak dalam bab ini masih ada perbedaan pendapat di antara kita. Bagi fraksi kami dasar negara cukuplah diatur dalam Pembukaan yang tidak memberikan kemungkinan bagi kita untuk melakukan perubahan karena sulitnya perubahan itu

[99] *Ibid.,* hlm. 410-411.

[100] *Ibid.,* hlm. 419.

> dilakukan sebagaimana kita atur dalam usulan perubahan Pasal 37. Jika perbedaan ini tidak dapat kita selesaikan dalam tingkat lobi maka perbedaan pandangan ini kita selesaikan sesuai dengan mekanisme perubahan yang ada dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna MPR.[101]

Pendapat fraksi selanjutnya disampaikan oleh Asnawi Latief dari F-PDU sebagaimana berikut ini.

> Meski demikian, masih ada sejumlah pasal sensitif yang masih menggantung akibat belum tercapainya kesepakatan, yakni pasal tentang agama dan dasar negara. Juga masih ada sejumlah pasal-pasal alternatif dengan beberapa varian yang juga karena tidak/belum tercapainya kesepakatan dibiarkan apa adanya. Dengan harapan untuk lebih lanjut agar dilakukan lobi intensif di tingkat atas sebelum masuk ke dalam sidang umum tahunan yang akan datang.
>
> Saudara Pimpinan dan Saudara-Saudara anggota PAH yang saya hormati, Kita sudah sama-sama memiliki kesepakatan awal, bahwa kita tidak melakukan perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar, bentuk negara kesatuan, dan sistem pemerintahan presidensiil. Yang dilakukan perubahan adalah pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar dan Penjelasan. Tentang Penjelasan tidak lagi kita gunakan, akan tetapi hal-hal yang normatif diangkat dalam pasal-pasal perubahan atau tambahan.[102]

Fraksi terakhir yang menyinggung masalah dasar negara dalam rapat ini adalah F-PDKB dengan melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto. Pendapat itu disampaikan sebagai berikut.

> Ketiga. Perlu dihindari wacana, diskusi atau debat terbuka mengenai dasar negara pada Pasal 1 Ayat (2) dan pada Pasal 29. Fraksi PDKB memandang bahwa persatuan rakyat dan bangsa masih lebih penting dari pengembangan wacana demokrasi, karena demokrasi adalah penting sebagai cara dan sarana, tetapi bukan tujuan bernegara.[103]

---

[101] *Ibid.,* hlm. 425.

[102] *Ibid.,* hlm. 429.

[103] *Ibid.,* hlm. 435.

C. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Pada Rapat Pleno (Lanjutan) PAH I BP MPR ke-23, 4 September 2001, Fraksi PPP, melalui Lukman Hakim Saefuddin mengemukakan pendapat fraksinya mengenai penempatan posisi dasar negara:

> Lalu pada Pasal 2-nya, Fraksi kami berpandangan bahwa dasar negara sebaiknya tidak dicantumkan dalam Batang Tubuh ini dalam Pasal 1 ini. Karena dasar negara sebagaimana yang kita maklumi bersama yang esensinya ada pada alinea keempat Pembukaan itu, itulah yang kita masukan sebagai dasar negara kita. Namun dengan dimasukan menjadi salah satu ayat dalam Pasal 1 ini maka kekhawatiran bahwa suatu saat ini dimungkinkan diubah ini menjadi peluang yang cukup besar. Dan itu secara langsung maupun tidak langsung hakekatnya mengubah Pembukaan. Padahal kita sudah sepakat bahwa Pembukaan itu tidak kita ubah-ubah lagi.[104]

Soetjipto dari Fraksi Utusan Golongan berpendapat sebagai berikut.

> Jadi saya kira memang saya juga sependapat tadi dengan Pak Lukman memang ini agak sulit namun demikian tentu bahwa kami juga tadi sependapat dengan Pak Warno, jadi namun demikian bahwa yang kita cantumkan di sini, ini kan rumusan yang satu kata pun atau satu huruf pun tidak berbeda dengan yang di Pembukaan begitu. Apa *iya* bahwa kita sepakat tidak mengubah amendemen Pembukaan tetapi ada kata-kata yang *persis*, identik tidak beda satu huruf *kan* bisa dirubah.
>
> Namun demikian bahwa mungkin nanti kalau capai titik kompromi bahwa kata Pancasila saya kira ini penting sekali karena ini secara legal dan kita tidak akan kenal di mana Pancasila, karena lahirnya Pancasila saja kan diperdebatkan siapa yang melahirkan, kapan lahirnya kan itu masih perdebatan tetapi kalau Pancasila di sini kan lebih tegas.
>
> Kemudian kalau tadi diumpamakan *merk* saya tidak sependapat kalau *merk* itu coba saja kalau sepatu Nike itu

[104] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 99.

kalau Nike-nya $ 150 tetapi sepatu itu yang tidak dikasih lebel Nike harganya $ 30 tidak laku. Jadi oleh karena itu Pancasila sangat penting itu. Jadi kalau dikaitkan dengan *merk* begitu jadi beda begitu, jadi banyak sepatu kita yang untuk Nike di sana di sini tidak laku kalau tidak ada Nikenya, itu saja Pak Pimpinan.[105]

Jakob Tobing, pimpinan rapat, mengurai pendapat anggota rapat sebagai berikut.

Kalau boleh saya tegaskan, menurut Pak Yusuf Muhammad, apakah Ayat (2) itu isinya persis alinea 4 tanpa ditambahi kata-kata lain maksudnya mungkin kata Pancasila atau dianggap sudah cukup begitu. Jadi Ketuhanan Yang Maha Esa itu disebut satu persatu tetapi tidak disebut apa-apa, Ayat (2) isinya hanya itu dasar negara adalah Ketuhanan Yang Maha Esa dan terus seperti yang ada di Pembukaan

tetapi dimasukkan di Ayat (2), jika diperlukan, baik.

Dari pembicaraan ini ada, mungkin ada beberapa hal satu, dua hal yang barangkali kita bisa catat. Yaitu semua sepakat bahwa dasar negara itu adanya di Pembukaan Undang-Undang Dasar. Itu bisa begitu. Bahwa ada yang ingin itu diberi namanya itu diresmikan namanya itu adalah Pancasila itu masuk dalam Batang Tubuh.

Jadi bukan untuk mengatakan dasar negara adanya di Batang Tubuh, dasar negara adanya di Pembukaan itu. Bahwa namanya Pancasila itu di Batang Tubuh kira-kira begitu *kan* persoalan psikologis politisnya. *Nah*, untuk itu ada yang sepakat diberi nama itu di dalam Batang Tubuh, ada yang tidak kan begitu. Tetapi bahwa Dasar Negara Pancasila itu ada yaitu di alinea 4 Pembukaan semua sepakat ya kan, betul, ya Pak Soedijarto.[106]

Pada Rapat Pleno PAH BP MPR ke-24, 5 September 2001, Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, menyampaikan sebagai berikut.

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak sekalian.

Kemarin kita sudah membicarakan Bab I. Di mana kemarin masing-masing anggota sudah menyampaikan pandangan-

[105] *Ibid.,* hlm. 117.

[106] *Ibid.,* hlm. 118.

pandangannya, yang tentu saja merupakan pandangan dari fraksi-fraksi mengenai terutama adalah Pasal 1 Bab I. Dan yang kedua adalah yang berkaitan dengan pencantuman atau memasukkan kata Pancasila atau dasar negara ke dalam konstitusi.

Dari pembahasan yang kemarin kita lakukan maka kita melihat sesungguhnya perdebatan-perdebatan yang ada adalah merupakan pengulangan saja dari perdebatan-perdebatan yang sudah kita lakukan. Jadi kemarin boleh dikatakan kita tidak mendengar argumentasi baru di dalam menopang pendirian-pendirian yang ada. Kalau kami tidak keliru, dan sekarang di tangan Bapak-Bapak juga, sudah disampaikan ada pendapat fraksi terhadap kajian perubahan Undang-Undang Dasar terhadap kajian Tim Ahli. Jadi artinya posisi dari fraksi-fraksi sudah ada.[107]

Pengantar Ketua Rapat tersebut di respon oleh Hatta Mustafa dari Fraksi Partai Golkar:

Saya ingat pada waktu pertama kali, kita membicarakan dasar negara yaitu Pancasila. Sekarang persoalannya, apakah eksplisit di dalam pasal atau tetap di dalam Pembukaan. Dulu kita mengusulkan memang Pancasila itu dasar negara tetapi semua rata-rata tanya, Pancasila yang mana? Sehingga waktu kita bicarakan Pancasila yang ada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, lalu kami bisa memahami, kalau memang itu rentan perubahan.

Lalu Saudara Ketua, barangkali kalau ada usul dari Fraksi ABRI kemarin, bahwa TNI/Polri, bahwa disebutkan dalam pasal tetapi yang dimaksudkan adalah penempatannya tetap tidak keluar. Artinya, apa yang dikandung dalam Pembukaan itu tidak keluar, tetapi disebutkan dasar negara Pancasila seperti yang termuat di dalam Pembukaan alinea keempat itu.

Saya ingin menyampaikan bahwa untuk tidak mengeluarkan apa yang di dalam alinea empat itu, di dalam aturan terakhir daripada -kalau tidak salah- mengenai bendera, bahasa disebutkan, bahwa kita ada Garuda Pancasila di situ. Kemudian ada semboyan dan sebagainya. Apa kalau kemungkinan ditaruh di situ tempat Pancasila dasar negara itu adalah dasar negara seperti yang terkandung di dalam Pembukaan alinea keempat.

[107] *Ibid.,* hlm. 143.

> *Nah*, karena kalau misalnya kita taruh di depan sedangkan tidak dikeluarkan, itu rasanya memang *nggak* lucu. Artinya ayat itu tidak enak untuk kita baca di awal Pembukaan, di awal dari pasal-pasal tentang Undang-Undang Dasar ini. Tetapi kalau mungkin ditempatkan misalnya, Garuda Pancasila sudah kita tempatkan di bagian akhir. Apa ini tidak mungkin? Apakah ada kemungkin dipertimbangkan untuk ditaruh di situ tempatnya saja tanpa mengeluarkan apa yang terkandung di dalam alinea empat itu? Artinya dasar negara Pancasila saja yang kita taruh di situ. Karena kalau ditaruh di depan pak, *rada* aneh begitu. Aneh menyebut Pembukaan di depan itu berdiri sendiri *rada* aneh begitu. Tetapi kalau mungkin taruh di belakang karena di situ ada Bahasa adalah Bahasa Indonesia, lagu kebangsaan adalah Indonesia Raya dan sebagainya. [108]

Atas pendapat tersebut, Zein Badjeber dari F-PPP mengemukakan pendapatnya:

> Saya kira masalah Pasal 1 Ayat (2) tadi. Kami di dalam mengemukakan pendapat, tentunya senantiasa memperhatikan juga pendapat dari Tim Ahli. Kebetulan Tim Ahli dalam pendapatnya yang alternatif, memasukkan alternatif pertama itu adalah dengan tidak perlu dasar negara itu masuk dalam Batang Tubuh. Alasannya sama 150 Perubahan UUD 1945 dengan yang telah berkali-berkali kami kemukakan, karena sebagai nilai dasar tidak perlu dijadikan norma dasar yang tunduk pada perubahan. Katakanlah misalnya, di manapun kita tempatkan dia di depan atau di belakang, tetap dia merupakan obyek daripada perubahan itu.
>
> Hari ini kita katakan dasar negara yang tercantum pada alinea empat Undang- Undang Dasar 1945 misalnya, adalah Pancasila. Siapa menjamin bahwa tidak akan diubah bahwa dasar negara yang dimaksud adalah dalam alinea empat namanya bukan lagi Pancasila. *Kan* ada hak untuk mengubah, karena dia menjadi obyek daripada perubahan. Jadi untuk apa kita? Padahal kita sudah sepakat itu adalah norma dasar daripada... yang tidak perlu kita ulang-ulangi atau hanya sekedar memberi nama. Di waktu yang lalu, saya ingat pada waktu kita membicarakan lambang negara, *kan* tidak ada masalah menyebut Pancasila di sana. Jadi bukan soal alergi daripada menyebut Pancasila, kita sudah

[108] *Ibid.,* hlm. 149.

pernah mencantumkan di dalam lambang negara kata Pancasila. Dan tidak ada masalah.

Jadi yang kita persoalkan adalah wajar apabila dasar negara sebagai norma dasar menjadi obyek, apapun kalimat yang kita dicantumkan di situ. *Toh* kalimat itu akan diubah.[109]

Asnawi Latief dari Fraksi PDU juga mengomentari pembicaraan Dasar Negara:

Kemudian alternatif Ayat (2) mengenai dasar negara. Fraksi kami sudah berulangi kami mengemukakan, karena dasar negara itu sudah tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dan kita sudah sepakat tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar kendatipun itu tidak disebut Pancasila tetapi isinya itulah Pancasila.[110]

Terkait pembahasan tersebut, Katin Subiantoro dari F-PDIP mengemukakan gagasannya:

Menurut pemikiran saya, usul Fraksi PDI Perjuangan dengan mencantumkan dasar negara itu, seperti yang tercantum di dalam Pembukaan, itu adalah kunci bahwa dasar negara tidak akan menjadi obyek perubahan, kalau kita sepakat bahwa Pembukaan itu sendiri tidak akan kita ubah. Sehingga kalau kita men-*cantel*-kan, menggantungkan, ayat itu pada Pembukaan Undang-Undang Dasar itu berarti tidak akan menjadi obyek perubahan. Ini dasar pemikiran yang perlu kita jadikan landasan itu. Itu satu.

Yang kedua, ketika negara ini mau diproklamasikan kemerdekaannya, yang menjadi permasalahan hebat di depan badan yang disebut *dokuritsu zyunbi tyoosakai* itu, adalah masalah dasar negara itu. Dan dengan tegas para *founding fathers* kita menegaskan pada waktu itu, inilah kalau Indonesia merdeka dasarnya ini, yaitu Pancasila.

Oleh karena keputusan itu belum terjabarkan dalam pasal, dengan catatan kemarin yang saya kemukakan kita sepakat akan menterjemahkan nilai-nilai dasar yang ada di dalam Pembukaan itu ke dalam pasal-pasal. *Lha* mengapa? Nilai dasar yang belum terjabarkan ini, karena itu tidak bertentangan dengan Pembukaan itu sendiri kenapa ini, ya tidak diterima atau mungkin menjadi permasalahan. Oleh sebab itu, saya mengharapkan ada perenungan

[109] *Ibid.,* hlm. 150.

[110] *Ibid.,* hlm. 151.

kembali, sebenarnya apa kurangnya atau apa lebihnya, kalau kata Pancasila itu akan dicantumkan sebagai dasar negara Republik Indonesia secara eksplisit di dalam pasal itu. Sebab kalau kita ditanya orang seperti para pendiri negara ini ditanya dasarnya apa, kalian mau membentuk negara seperti juga halnya sekarang. Maka kita akan dapat menjawab dasar negara kita adalah Pancasila. Mungkin pemikiran itu bisa kita renungkan kembali dan akan dapat kita jadikan alat untuk memutuskan sesuatu.[111]

Fraksi Reformasi yang diwakili oleh Patrialis Akbar juga menyampaikan pokok pikirannya:

Fraksi Reformasi berpendapat bahwa sesungguhnya substansi mengenai Pancasila itu memang sudah ada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Kami berpendapat sebaiknya itu tetap dipertahankan di mana dasar negara itu cukup di Pembukaan Undang-Undang Dasar kita saja. Pertama, alasannya adalah kita sudah sepakat bahwa Pembukaan itu tidak akan kita ubah. Sehingga kalau kita mencoba mengamati secara seksama dan komprehensif seluruh apa yang ada di dalam Batang Tubuh, baik itu naskah asli maupun juga beberapa rumusan-rumusan yang sudah kita coba bicarakan, terutama yang ada dalam naskah

asli maksud saya, itu tidak ada sama sekali secara eksplisit mencantumkan apa yang ada di dalam Pembukaan. Jadi murni Batang Tubuh itu mengalir dari Pembukaan tetapi secara eksplisit tidak pernah dimasukkan. Satu.

Yang kedua, sama juga dengan PPP tadi bahwa kalau memang kita ingin mempertahankan Pancasila adalah sebagai dasar negara, maka seyogyanya memang itu tidak dimasukkan di dalam Batang Tubuh. Karena kalau begitu kita mencoba memasukkan ke dalam Batang Tubuh dan itu berubah, maka ini juga mempunyai implikasi terhadap Pembukaan.

Oleh karena itu, agar Pancasila itu memang utuh, substansi Pancasila itu memang utuh, tentunya kita memang harus konsisten juga. Kecuali kalau kita berpikir bahwa ke depan Batang Tubuh, apa Pembukaan juga akan kita ubah, bisa saja kita

masukkan di dalam Batang Tubuh. Oleh karena Batang

[111] *Ibid.,* hlm. 152.

> Tubuh ini adalah merupakan obyek dan tidak mungkin tidak akan diubah pada saatnya. Oleh karena itu kalau memang kita memang mencintai Pancasila sebagai dasar negara cukup di dalam Pembukaan saja.[112]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB juga menyampaikan pandangannya:

> Sebetulnya di dalam kerangka membahas persoalan perlu tidaknya dasar negara saya belum sepenuhnya menangkap, apa sebetulnya urgensi untuk mencantumkan dasar negara di dalam pasal-pasal setelah di dalam Pembukaan itu disebutkan. Jadi harapan saya tentu dalam putaran kedua nanti lebih dipertegas. Kalau persoalannya adalah menegaskan bahwa dasar negara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan itu adalah Pancasila, maka urgensinya adalah ingin meneguhkan nama Pancasila sebagai dasar negara. Dan kalau itu memang demikian kita sepakat, ya memang tidak bisa lain kita harus merumuskannya dasar negara adalah Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan. Tetapi kemudian kita diperhadapkan pada satu argumentasi karena ini di dalam pasal-pasal yang bisa diubah bukankah kali lain bisa diubah menurut saya biar saja diubah, tetapi itu tidak berarti kalau kita mengubah pasal lalu itu bisa mengubah Pembukaan, tidak. Ini persoalan interpretasi terhadap Pembukaan.
>
> Jadi tidak bisa dibalik, kita sudah melakukan begitu banyak perubahan, *toh* tidak mengubah Pembukaan, begitu. Tetapi kan kita memberikan reinterpretasi terhadap Pembukaan itu. Jadi pada hemat saya memang intinya adalah apakah memang kita sepakat untuk meneguhkan nama Pancasila sebagai dasar negara yang memang belum ada di dalam Pembukaan. Kalau *iya*, ya kita sebutkan. Tetapi tidak perlu menyebut satu-satu sebagaimana, meskipun ada keberatan lain apakah lazim kalau ada ditulis sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan. Tetapi kalau soal kelaziman itu *kan* soal kebiasaan saja. Jadi bisa saja dari pada kita tulis keseluruhan, panjang. Itu tentang dasar negara. [113]

Pembicara lain dari Fraksi Partai Golkar juga mencoba menjelaskan seputar dasar negara dalam perubahan UUD 1945:

[112] *Ibid.,* hlm. 153.

[113] *Ibid.,* hlm. 154.

> Ini Bab I, Pasal 1 dan Pasal 2 dari kemarin sudah kita bahas dan sangat mendasar adalah tentang Ayat (2) yakni tentang dasar negara ini. Ini masalah dasar. Sehingga di dalam bab itu dasar ini kan dalam bentuk kurung baru. Pasti belum ada kesepakatan. Oleh karena itu kita perlu kita renungkan, karena masing-masing kita ini mempunyai dasar pertimbangan, mengapa perlu dimasukkan Pancasila dalam salah satu pasal atau tidak dimasukkan Pancasila sebagai salah satu pasal. Apabila kita masukkan kedalam salah satu pasal yang nantinya, mungkin mudah diubah, maka saya menghimbau kita semua, masalah dasar ini jangan ada satu keinginan mudah diubah. Ini fondasinya di sini. Karena apa, pendahuluan itu sudah penuh padat sempurna isinya dengan butir-butir Pancasila itu. Kita tidak meragukan lagi bahwa Pancasila itu sudah terpayungi di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.
>
> Oleh karena itu, saya menghimbau kita semua bahwa kata-kata Pancasila meskipun tidak dijumpai pada pendahuluan satu katapun, namun itu telah kita pahami dan telah padat isinya di dalam... Itu pertimbangan daripada orang tua kita terdahulu mengapa juga tidak pada pasal itu, tidak ada kata-kata Pancasila. Tadi dikatakan khawatir mudah berubah. Bukan itu saja alasannya. Bahwa Pancasila merupakan dasar negara, sehingga Tim Ahli kita dengan kesepakatan mereka secara intensif membahas tentang dasar negara kita ini mereka memberikan semacam pertimbangan kepada kita bahwa kata-kata Pancasila ataupun dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam salah satu pasal. Cukup nilai-nilai yang terkandung pada Pembukaan.
>
> Ini saya menguatkan pendapat teman-teman yang lain, dan saya juga menghargai pandangan yang mengatakan bahwa kata-kata Pancasila perlu dicantumkan. Karena kita ini berembuk di dalam forum ini perlu kita cari apa urgensinya jika dicantumkan apapula kalau tidak dicantumkan. Kalau saya mengatakan demi kita menghargai Pembukaan Undang-Undang Dasar yang benar-benar mencantumkan nilai-nilai itu.[114]

Anggota Fraksi PDIP yang lain, Soewarno juga mengemukakan pendapatnya:

[114] *Ibid.,* hlm. 155.

Jadi tidak ada yang diragukan, itulah maka di dalam usulan alternatif 2A itu kami, di samping menyatakan dasar negara adalah Pancasila dengan rinciannya, juga kami tambahkan satu keterangan, yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Supaya tidak tafsirnya itu menjadi liar. Kami cantumkan semacam itu. Mengapa kami merasa perlu bahwa itu tercantum di dalam pasal. Karena dengan membanding-banding dalam berbagai kesempatan sejarah dari berbagai negara, memang problem dasar negara itu suatu yang sangat penting. Karena pentingnya itulah kami merasa perlu ada dokumen historis apalagi menyangkut nilai dasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa ini, Pancasila dicantumkan secara tegas. Bukan hanya Garuda Pancasila, tetapi Pancasila dasar negara. Argumentasi yang kemudian banyak dikeluarkan adalah kekhawatiran bahwa apabila tercantum di dalam pasal, itu akan menjadi obyek daripada amendemen dimasa yang akan datang dan itu tidak kita kehendaki semua. Inilah yang menjadi argumennya. Tetapi cobalah kita ingat bahwa pada waktu kita bertekad, bersepakat untuk tetap tidak mengubah Pembukaan, waktu itu juga bisa kita ajukan pertanyaan siapa yang bisa menjamin untuk generasi berikut. Karena itu pada waktu itu kita sudah mencari akal bersama, sudah mencoba mencari metoda atau cara, bagaimana supaya tekad kita untuk mempertahankan Pembukaan itu tidak gampang diubah dimasa yang akan datang. Dan itulah maka sebabnya maka dalam Ayat (4) yang berulang kami sebutkan kemarin, kita coba mencari rumusan jalan keluar itu, yang untuk lengkapnya kami baca: "Putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari ¾ jumlah anggota MPR yang hadir kecuali putusan terhadap perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk dan keutuhan wilayah negara Republik Indonesia harus mendapatkan persetujuan lebih dari 50 % rakyat". Yang menjamin tekad kita untuk mempertahankan, katakanlah jangka panjangnya Pembukaan itu adalah kita cari jalan keluar di sini. Dan karena itu kami berpikir bahwa untuk menjamin juga dasar negara Pancasila dalam batang tubuh itu kita satukan di alinea ini. Di bagian ini. Sehingga sama nasibnya seperti Pembukaan.[115]

[115] *Ibid.,* hlm. 156.

Happy Bone Zulkarnain dari F-PG, mencoba menegaskan kembali pandangannya:

> *Nah,* oleh karena itulah dalam pandangan kami bahwa kelihatannya kewajiban moral kita justru adalah punya landasan yuridis, politis, sosiologis, historis. Kalau kita berbicara yuridis kita menjaga nilai-ni ai fundamental. Kalau kita berbicara politis kita menjaga kaitan historis yang sudah menjadi apa namanya sesuatu yang bersenyawa di dalam apa yang disampaikan *the founding fathers* kita. Ketika kita berbicara tentang sosiologis sebetulnya kita menjaga supaya anak bangsa ini tidak tidak terlepas-lepas, terkelupas, terpecah-pecah antara yang satu dengan yang lain. Oleh karena itulah bahwa kami dari Fraksi Partai Golkar tetap berpandangan bahwa dasar negara ini pada akhirnya memang tidak perlu masuk di dalam batang tubuh.[116]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf mencoba menyimpulkan pembahasan mengenai dasar negara dalam rapat ini:

> Jadi kalau kami simpulkan dari sembilan pembicara saya rasa posisinya adalah bahwa teman-teman yang menghendaki itu dicantumkan, adalah didalam rangka memperjelas nama dari dasar negara yang oleh karena itu perlu dicantumkan. Dengan pencantumannya juga redaksinya sedemikian rupa agar supaya utuh yang dipindahkan dari Pembukaan. Saya kira itulah argumentasinya.
>
> Kemudian teman-teman yang tidak menghendaki agar itu supaya dicantumkan bukan berarti menolak Pancasila sebagai dasar negara. Tetapi yang tidak setuju adalah mencantumkan dasar negara itu di dalam pasal Undang-Undang Dasar, karena tadi dikatakan, bisa menjadi obyek perubahan.[117]

Yusuf Muhammad dari F-KB mencoba memberikan solusi dari perdebatan tentang dasar negara:

> saya ingin mencoba menawarkan cara penyelesaian. Yang pertama, bahwa kita sepakat di Pembukaan itu ada substansi yang kita pahami sebagai dasar negara.
>
> Kemudian persoalan kita, ketika itu diangkat di pasal. Kami sejak awal mengusulkan bahwa mengangkat di pasal itu,

[116] *Ibid.,* hlm. 159.

[117] *Ibid.,* hlm. 159.

> yang mengangkat substansi itu, karena itu usulan kami seperti yang ada di dokumen itu. Tetapi ternyata soal angkat mengangkat ini menimbulkan debat yang sangat berkepanjangan. Sehingga mungkin ada penyelesaian dasar negara itu biar saja substansinya di Pembukaan, di pasal-pasal itu kita jadikan roh. Ya, roh itu jiwa. Roh kalau tidak ada jasadnya, itu katanya *demit*. Kalau jasad *ndak* ada rohnya, *mayit* itu. Kalau itu kita jadikan roh maka proses penyelesaiannya lalu mungkin mengambil kaidah yang populer. Pak Slamet sangat tahu kaidah itu, *Al khuruj minal khilaf mustahab*. Keluar dari persengketaan, dari perbedaan, itu terpuji. Jadi, kalau di dalam hukum Islam itu ada pendapat yang berbeda, tetapi kalau mengambil yang satu, yang lainnya itu tidak hilang, tapi ada substansinya maka kita mengambil yang secara substansial disepakati.
>
> *Nah*, oleh karena itu kalau dicontohkan itu, begini. Orang kawin itu ada yang mensyaratkan harus ada wali dan ada saksi. Tapi ada pendapat, barangkali ada yang mengikuti aliran ini, boleh tidak ada wali tapi harus ada saksi. Maka, kalau keluar dari persengketaan itu, yang selamat kalau kita mengambil pendapat yang ada wali dan ada saksi. Karena yang berpendapat tanpa ada wali itupun menyepakati yang ada wali dan ada saksi itu. Kalau kita menyelesaikan dengan pendekatan seperti ini, ini popular di kalangan *madzhab-madzhab* hukum Islam. Pendekatan seperti ini maka saya tawarkan itu sebagai penyelesaian dari proses ini.[118]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menjelaskan argumennya:

> Jadi saya ingin kembali mengerucutkan persoalannya kalau saya tangkap sekali lagi hanya persoalan kita setuju tidak mencantumkan nama Pancasila. Jadi Pancasila sebagai dasar negara, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan. *Nah*, tadi sekali lagi dikatakan ada kekhawatiran kalau itu ditaruh di batang tubuh nanti mudah diubah. Yang bisa diubah apanya? Cuma Pancasilanya. Istilah Pancasila paling mau diubah. Karena rumusannya *kan* sebagaimana Pembukaan, *kan* tidak mungkin kita ubah. Ya *paling-paling* nanti ke depan kalau kita debat mau diubah Pancasila menjadi Panca Dharma atau Panca apa*lah* namanya. Ya itu nanti kita bicarakan.

[118] *Ibid.,* hlm. 161.

Jadi menurut saya, kekhawatiran bahwa kalau dimasukkan ke dalam pasal-pasal itu mudah diubah, ya tidak apa-apa sepanjang kita masih *committed* bahwa Pembukaan tidak boleh diubah. Sehingga yang dirubah itu paling ya istilahnya. Karena itu menurut saya tidak ada keberatan. Dibiarkan saja kalau memang ingin ditegaskan dan karena itu memang sesuatu yang sudah faktual, mari kita cantumkan. Bahwa nanti akan diubah menjadi Panca Dharma, Panca apalagi, begitu ya kita lihat nanti. Karena isinya sekali lagi sudah ada pada Pembukaan.[119]

Penjelasan lain soal posisi dasar negara dalam perubahan UUD 1945 dikemukakan Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP:

Dasar negara di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4 itu mutlak benar.

Jadi yang mutlak benar itu kalau kita derived dia ke dalam batang tubuh maka rumusan yang paling moderat, yang paling dapat diterima, itu sebenarnya yang dalam istilah Bahasa Indonesia itu gaya pleonastis, sudah ada di Pembukaan tapi kita mengulangi. Tetapi itu tidak mengurangi artinya. Tetapi itu benar, yaitu dasar negara adalah Pancasila, sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4, tanpa menyebutkan secara terurai rumusannya, seperti dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bukan secara numeratif satu, dua, tiga, empat, kayak tiap kali pada hari Senin ada begitu terus, satu, dua, dan seterusnya, tetapi seperti itu.

Maka sebenarnya, kekhawatiran bahwa itu bisa rentan terhadap perubahan, saya kira tidak ada. Sebab kalau kita mau mengubah itu kita membohongi diri sendiri. Karena itu adalah saya katakan gaya pleonastis. Sudah manis ditambah gula, ya tidak akan tambah manis, tetapi memang orang merasa perlu ditambah gulanya, ditambah madunya seperti saya katakan kemarin.

Jadi Saudara Ketua, kalau ini tidak terdapat kesepakatan, dan ajakan saya untuk kita melihat yang mutlak benar dan yang relatif kita rumuskan karena terdapat kemungkinan untuk bisa diubah sesuai dengan pikirannya, menurut hemat saya itu silogisme yang keliru. Bahwa itu semua bisa diubah itu tidak benar. Itu silogisme yang keliru. Seperti

[119] *Ibid.,* hlm. 165.

> lambang negara adalah Garuda Pancasila, kalau dikatakan silogisme, itu adalah silogisme yang salah karena rentan terhadap perubahan. Saya yakin tidak pernah akan ada itu, karena itu juga tidak mengurangi sedikitpun makna yang dikandung di dalam belakang kepala setiap orang bahwa itu rentan, saya kira tidak.
>
> Jadi kalau ini bisa maka saya usulkan mengikuti jalan pikiran yang kami anjurkan. Akan tetapi kalau tidak bisa, seperti Pak Fuad itu, kita serahkan saja kepada proses lebih lanjut, supaya jangan kita *bertele-tele* dan supaya jangan kita dituduh memperlambat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar ini.[120]

Soedijarto dari Fraksi Utusan Golongan juga menyampaikan pendapatnya:

> Dengan pandangan dari Pak Seto, sebenarnya kita menjadi tambah tidak perlu khawatir tentang ketakutan nanti menjadi obyek untuk diubah. Karena kepentingan kita, menurut kami dari Fraksi Utusan Golongan adalah sahnya istilah Pancasila sebagai dasar negara tercantum dalam hukum dasar negara republik Indonesia. Dan kami tidak khawatir kalau itu nanti ada yang mau mengubah istilah itu sepanjang pengertiannya di dalam Pembukaan tidak ada yang mau mengubah.
>
> Tetapi, agar ketentuan-ketentuan yang kita sepakati untuk tidak diubah itu dapat dijamin, ada negara lain Undang-Undang Dasar-nya yang pada akhir pasal itu Perubahan UUD 1945 169 ditentukan, pasal-pasal ini tidak dapat diubah kecuali seluruh rakyat negeri ini menginginkan perubahan, bahkan bukan referendum. Itu ada seperti itu, di Jerman seperti itu. Semua orang Jerman berhak untuk menentang perubahan terhadap pasal ini, hanya ini, pasal itu saja. Jadi tidak pada Pasal 37, tidak. Pada akhir pasal itu ada ketentuan, pasal, ayat-ayat di atas tidak dapat diubah kecuali seluruh rakyat Indonesia menghendakinya. Bukannya referendum, seluruh rakyat Indonesia.[121]

Pada Rapat Pleno BP MPR RI ke-4, 2 Oktober 2001, yang dipimpin olieh M. Amien Rais dengan agenda Laporan

[120] *Ibid.,* hlm. 168.

[121] *Ibid.,* hlm. 168-169.

Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR, Jakob Tobing melaporkan Pasal 1 Ayat (1) sebagai berikut.

...

4. Sampai saat ini Panitia Ad Hoc I telah berhasil menyelesaikan pembahasan dan perumusan terhadap Bab I s.d. Bab IX yang terdiri dari 12 Bab Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, karena ada penambahan Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah; Bab VIIB tentang Pemilihan Umum; dan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang selengkapnya sebagai berikut :

BAB I

Alternatif 1 :

BENTUK DAN KEDAULATAN

Alternatif 2 :

BENTUK, DASAR, DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik. (Tetap)

Sesuai dengan naskah aslinya walaupun dari segi bahasa dan pengertian-pengertian disiplin ilmu bisa saja ada satu rumusan yang dianggap lebih baik tapi Panitia Ad Hoc I beranggapan bahwa apa yang sudah dibuat oleh para founding fathers itu tidak salah, benar sekali dan harus kita hormati.

(2) Alternatif 1 :

Dasar negara adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alternatif 2:

Tidak perlu dicantumkan dalam pasal[122]

[122] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 497-498.

Laporan yang sama juga disampaikan dalam Rapat Pleno BP MPR RI ke-5, 23 Oktober 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais dalam agenda laporan PAH BP MPR, Pengesahan Rancangan Putusan MPR Hasil BP MPR, dan Penutupan Rapat BP MPR Masa Sidang Tahunan MPR 2001.

Pada kesempatan itu, Jakob Tobing menyampaikan laporannya sebagai berikut.

...

Bab I

Alternatif 1 :

Bentuk dan Kedaulatan.

Alternatif 2 :

Bentuk dasar dan Kedaulatan.

1. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, (tetap).
2. *Alternatif 1 :*

   Dasar Negara adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alternatif 2 :

Tidak perlu dicantumkan dalam pasal.[123]

Pembahasan dan penyampaian gagasan tentang dasar negara terus berlanjut termasuk dalam Rapat Paripurna (lanjutan) Sidang Tahunan MPR RI Ke-5, 4 November 2001 yang di ketuai Amien Rais, dimana Sulasmi Bobon Tabroni dari Fraksi Utusan Golongan dalam Pemandangan Umum fraksinya menyampaikan:

...

1. Terhadap usulan untuk menambahkan satu ayat dalam Bab I atau bab tersendiri tentang dasar

[123] *Ibid.,* hlm. 576-577.

> negara, sebagian anggota Fraksi Utusan Golongan memandang sebagai suatu catatan yang sangat positif karena sampai saat ini belum ada satupun landasan hukum yang menyatakan istilah Pancasila sebagai dasar negara.
>
> Karena itu bila usulan tersebut diterima hakekatnya adalah penguatan bahwa dasar negara adalah Pancasila, namun sebagian Fraksi Utusan Golongan lainnya tetap menganggap bahwa tanpa tambahan bab atau ayat khusus tentang dasar negara Pancasila sebagaimana dirumuskan Alinea Keempat Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 tetap merupakan dasar negara.[124]

Pataniari Siahaan yang mewakili F-PDIP menyampaikan pokok-pokok pikiran fraksinya tentang dasar negara:

> ...
>
> 2. Dasar negara Pancasila sudahlah termasuk dalam Pembukaan UUD 1945 tepat sekali diperjuangkan akan diatur dalam Pasal UUD. Hal ini sangat penting
>
> karena kedudukan dasar Garuda Pancasila dengan seluruh sila-silanya yang merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan. Sepatutnyalah diatur dalam gerak hukum yang bersifat aturan dasar, tentang apakah yang dimaksud dengan Bab I akan diatur dalam pasal sendiri, kami terbuka untuk membahasnya dalam Sidang MPR yang mulia ini.[125]

Selanjutnya, pada Rapat Pleno Komisi A MPR RI ke-2, 5 November 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dibahas Bab I tentang Kedaulatan. Dalam pengantarnya, Jakob Tobing menyampaikan pendapatnya ini.

> Sekarang kita akan masuk pada pembahasan Bab I, II dan III. Dan tadi seperti kami katakan ada satu kesepakatan bahwa mengenai Bab I, itu mengenai Kedaulatan.
>
> Kalau kita baca ya ini ada satu naskah yang mungkin lebih. Tapi ini naskah bantuan saja ini. Kalau bahan resminya adalah yang ini. Tetapi ini di sini ada hal-hal yang sudah disepakati dan tetap masih dimasukkan karena memang

[124] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 57.

[125] *Ibid,* hlm. 62.

itu dilihat pada waktu pembahasan mungkin lebih praktis kalau kita gunakan yang ini.

Jadi hal-hal yang sudah tetap yang sudah tidak berubah, tidak dimasukkan lagi begitu. Kalau kita lihat pada Bab I itu ada alternatif 1 untuk Ayat (2), alternatif juga untuk Ayat (3) dan alternatif untuk Ayat (4), ada suatu kesepakatan begini, karena dasar negara ini adalah sesuatu hal yang penting semuanya.

Sebetulnya tidak ada mempersoalkan Pancasila. Semuanya sepakat bahwa Pancasila itu dasar negara, jadi persoalannya bukan persoalan sepakat tidak sepakat Pancasila sebagai dasar negara. Bukan itu persoalannya, tetapi adalah apakah itu perlu disebut di dalam pasal. *Nah*, kalau mau disebut, disepakati itu supaya di bab tersendiri saja. Bab IA Dasar Negara dengan alternatif tidak perlu bab ini, begitu. Jadi dikeluarkan dari sini.

Yang kedua, Ayat (3) ini alternatifnya adalah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan itu atau kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini disepakati dalam forum pembicaraan-pembicaraan itu adalah kita menggunakan alternatif 2.[126]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendangannya sebagai berikut.

Memasuki putaran pertama pada Sidang Komisi A ini, kami dari Fraksi Partai Golongan Karya yang pertama menyangkut masalah Bab I Bentuk Dan Kedaulatan. Mencermati apa yang telah di sampaikan dari meja Pimpinan bahwa untuk alternatif untuk Ayat (2) yang dalam wujud alternatif 1 dan alternatif 2 tampaknya sudah ada kesepahaman dari lobi bahwa untuk Ayat (2) ini betul-betul dipindahkan dengan mengusulkannya pada Bab I A tentang Dasar Negara.

Adapun menurut pendapat kami bahwa masalah dasar negara untuk dicantumkan di dalam ketentuan dalam pasal ini, menurut hemat kami tetap ini tidak perlu ditampung dalam Perubahan Ketiga ini menyangkut masalah dasar negara dan pertimbangan bahwa dasar negara pada hakekatnya itu sudah terakomodasikan di

[126] *Ibid,* hlm. 86-87.

dalam Pembukaan dan juga mungkin argumentasi lama yang sudah kita pahami bahwa kalau dasar negara ini juga di cantumkan di dalam pasal ini menjadi objek dari pada perubahan itu sendiri sementara kita sudah menyepakati bahwa Pembukaan tidak akan kita ubah dimana Pancasila ada di dalam Pembukaan.[127]

Dimyati Hartono dari F-PDI Perjuangan memberikan pendapatnya seperti di bawah ini.

Kami ingin mengemukakan dan sekaligus mengusulkan mengenai bentuk negara khususnya pada Ayat (3), yang menyebutkan:

"Negara Indonesia adalah negara hukum."

Saya kira sejarah dunia mencatat banyak negara yang mendasarkan diri kepada negara hukum tetapi ternyata lebih banyak menonjol itu adalah kekuasaan, bukan hukum. Banyak negara-negara yang menamakan dirinya sebagai negara hukum khususnya di masa yang lampau ketika kita masih mengenal Uni Soviet misalnya itu juga negara hukum, tetapi totaliter, kalau dikait dengan bahwa negara hukum sudah otomatis demokratis, itu juga sebenarnya juga relatif, karena memang hukum itu menghendaki *equality*, dan demokrasi juga menghendaki *equality*. Kami ingin menambahkan pengalaman sejarah kita masa Orde Baru.

Kita juga negara hukum tetapi hukum di dominasi sepenuhnya oleh kekuasaan dan terjadilah peyimpangan-penyimpangan. Karena itu secara kongkrit kami usulkan Ayat (3) itu kita sempurnakan dengan mengambil apa yang sudah dirumuskan oleh bapak pendiri bangsa ini, yang itu tertuang pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga lengkapnya berbunyi Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia adalah negara berdasar atas hukum tidak berdasar pada kekuasaan belaka. Ini adalah rumusan dari para the *founding fathers* dan *inconcreto* kita juga melihat hukum tidak bisa ditegakkan tanpa ada kekuasaan.

Tetapi kekuasaan juga tidak boleh meninggalkan hukum dan kalau itu terjadi, terjadilah sejarah yang kelam pada masa Orde Baru. Untuk itulah maka dibatasi dengan rumusan tadi. Ini usul kami yang pertama.

Yang kedua, mengenai dasar negara kami setuju dasar

[127] *Ibid,* hlm. 88.

> negara itu dicantumkan di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945. Kenapa? Kita semua ini sepakat bahwa Pancasila akan kita pertahankan, kita lestarikan tetapi kita juga harus berpikir bahwa kita ini generasi-generasi yang sudah akan berakhir kita adalah *the fading away generation*. Kita harus berpikir the *coming generation*. *The coming generation* itu adalah manusia yang realistis yang melihat secara rasional. Kalau kita bicara dasar negara Pancasila dia dicari di mana itu, di Undang-Undang Dasar katanya, Pembukaan tidak ada, di batang tubuh tidak ada.
>
> Oleh karena itu, kami setuju hal itu dicantumkan secara jelas dengan demikian maka bagi generasi muda akan datang, dia tidak akan kebingungan mencari dasar negara. Di samping itu ada pengukuhan secara konstitusional.[128]

F.X Sumitro dari F-KKI mengusulkan untuk mempertahankan judul pada Pasal 1 sebagaimana disampaikan di bawah ini.

> Menurut saya justru masih tetap bertahan pada Pasal 1, pertama mengenai judulnya yaitu tetap berpegang pada bentuk dan kedaulatan. Jadi bukan ditambah dengan dasar kemudian Pasal 1 tetap. Menurut hemat saya adalah sebetulnya yang dirumuskan oleh *the founding fathers* adalah sesuatu perwujudan yang diamanatkan oleh pokok pikiran nomor 1 dan pokok pikiran nomor 3, itu sudah jelas.
>
> Yang kedua, mengenai Pancasila, jelas Pancasila itu adalah refilosofis sumber daripada segala sumber hukum. Mengapa dirumuskan dalam batang tubuh sedangkan fungsi batang tubuh adalah bagaimana mencerminkan atau mewujudkan
>
> suasana kebatinan yang diamanatkan oleh nilai-nilai Pancasila yang dirangkum di dalam pokok-pokok pikiran yang ada di Pembukaan itu.
>
> Justru mengapa dimunculkan di dalam batang tubuh, jadi fungsi batang tubuh itu adalah membuat perwujudan suasana kebathinan yang diamanatkan oleh Pancasila yang ada di dalam Pembukaan. Jadi alur pemikiran konstruksi hukumnya demikian kalau kita memahami bagaimana sebetulnya hubungan antara Pembukaan dengan batang tubuh.

[128] *Ibid.,* hlm. 89.

> Ini harus kita pahami bersama bagaimana hubungan antara Pancasila dan hubungan dengan batang tubuhnya. Jangan tumpang tindih. Yang di sana diatur di sini, yang di sini diatur di sana.
>
> Ini yang namanya bukan kita mewariskan sesuatu yang penting atau yang bermanfaat, malah membingungkan generasi penerus kita karena kita mengajari sesuatu yang tidak benar.[129]

Anggota dari F-KB, Amru Al-Mu'tashim, menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Pertama, saya sependapat dengan suatu pemikiran bahwa filsafat negara, dasar negara tidak dimasukkan menjadi batang tubuh. Konstruksi pemikiran kita bahwa undang-undang dasar itu ada pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. Fungsi batang tubuh adalah merupakan implementasi dari pada Pembukaan dimana antar batang tubuh dan Pembukaan tidak boleh bertentangan.
>
> Karena itu apabila dasar negara dimasukkan dalam batang tubuh *grade* dari pada dasar dan filsafat negara itu turun. Karena itu saya sependapat bahwa dalam Ayat (2) ini alternatif ke-2 tidak perlu dicantumkan dalam pasal. Jadi, Pancasila tidak perlu dicantumkan dalam pasal.[130]

Sementara itu, Ishak Latuconsina dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Saya ingin juga mengemukan pendapat mengenai masalah yang sedang kita bahas. Yang pertama mengenai pencantuman dasar negara. Bahwa menurut pandangan kami memang pencantuman dasar negara di dalam pasal ini tidak perlu kita cantumkan secara eksplisit.
>
> Saya kira kita menghadapi masalah dalam hal bagaimana kita mengidentifikasikan atau mempredikatkan Pancasila itu sendiri. Selama ini kita mengatakan Pancasila adalah dasar negara.
>
> Pancasila adalah ideologi nasional, Pancasila adalah falsafah hidup bangsa dan sebagainya, sehingga pada waktu kita mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara kemudian

[129] *Ibid.*, hlm. 90

[130] *Ibid.*, hlm. 91

akan timbul pertanyaan bagaimana dengan predikat Pancasila yang lain itu. [131]

Soepjan Rahardjo anggota F-PDI Perjuangan menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

Kali ini kita sedang membicarakan Undang-Undang Dasar yang menurut hemat saya lebih tinggi derajatnya daripada undang-undang.

Maka dari itu kita harus lebih berpikir yang jernih. Kaitannya dengan Undang- Undang Dasar, kita punya tiga bagian, bagian pertama Pembukaan (*preambule*), bagian kedua batang tubuh, yang ketiga Penjelasan.

Preambule akan dijabarkan lebih rinci dalam pasal-pasalnya. Pasal-pasalnya tidak boleh menyimpang daripada *preambule*, manakala kurang jelas maka di-*break* dalam Penjelasan. Alur pikiran saya begitu, manakala suatu saat Penjelasan memang perlu kita angkat untuk lebih meningkatkan, memajukan pemikiranpemikiran pendapat fraksi kita, apa salahnya Penjelasan kita angkat ke dalam pasal.

Begitu pula manakala di dalam Pembukaan kurang jelas, kurang terinci, apa salahnya kita sebutkan di dalam pasal. Jelasnya untuk dasar negara semua orang bisa berdebat kusir.

Tidak ada dalam Pembukaan Pancasila, perlu dijelaskan. Di mana itu? Di batang tubuh. Kemudian berikutnya agar kata-kata dan kalimat karena ini Undang-Undang Dasar harus kata-kata yang baku.

Kata-kata yang baku sesuai dengan ketentuan pembuatan peraturan perundang-undangan dan kaedah-kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar. Untuk itu melihat jadwal yang tercantum di sini tidak ada Tim Perumus atau Tim Sinkronisasi.

Saya usulkan mulai sekarang, datangkanlah ahli bahasa jadi sekaligus permasalahan yang timbul karena rangkaian kata atau kalimat, titik koma, tanda baca, huruf kapital, dan sebagainya langsung bisa diselesaikan. [132]

[131] *Ibid.*, hlm. 91-92

[132] *Ibid.,* hlm. 93.

Abdullah Ali dari F-Reformasi menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

> Saya ingin memberikan tanggapan. Ada dua tanggapan saya ya.
>
> Pertama adalah mengenai dasar negara, bentuk dan kedaulatan dan juga satu alternatif adalah bentuk dari kedaulatan.
>
> Dan kedua adalah bentuk dasar dan kedaulatan negara. Saya juga berpendapat bahwa dasar negara itu jangan lagi dicantumkan di dalam suatu pasal sendiri oleh karena apa, oleh karena itu sebenarnya bersifat *redundant* untuk sekarang ini, *redundant* karena semua itu sudah jelas berada di dalam Pembukaan UUD 1945. [133]

Anggota dari F-Reformasi yang lain, A.M. Fatwa juga menyampaikan pendapatnya.

> Kita berbicara pada hal yang sangat mendasar. Sebenarnya saya hanya ingin lebih menegaskan atau mungkin sedikit tambahan penjelasan dari penegasanpenegasan pembicara terdahulu. Yang pertama sekali saya sangat sependapat dengan penegasan Pak Jakob Tobing tadi bahwa masalah dasar negara ini sudah tidak menjadi persoalan bagi kita.
>
> Jadi justru kalau kita mempersoalkan lagi malah akan menimbulkan masalah baru, sebab semua teman-teman tadi sudah berpendapat, sudah menegaskan bahkan sudah kesepakatan kita bersama bahwa soal dasar negara yang sekarang eksplisit di dalam Mukadimah atau UUD 1945 dengan lima dasar negara itu sudah kita sepakati semua untuk sama sekali tidak boleh kita rubah. Jadi kalau kita pindahkan menjadi pasal tersendiri menjadi obyek perubahan.
>
> Di samping itu Saudara Ketua, kalau Pancasila ini kita tempatkan atau kita angkat lagi di dalam perubahan dalam pasal yang bisa menimbulkan, di luar preambule UUD 1945 ini sebagai dasar negara tersendiri, itu barang kali kita perlu berfikir tentang situasi politik masa-masa lalu yang telah kita lewati dengan isu asas tunggal Pancasila tempo hari yang telah menimbulkan banyak sekali korban-korban. Banyak tokoh-tokoh masyarakat kita harus masuk

[133] *Ibid*., hlm. 93.

penjara padahal mereka itu sebenarnya adalah orang-orang yang Pancasilais hanya karena arah kemauan tertentu dari penguasa mendoktrinkan sesuatu secara berkelebihan, maka timbul reaksi dari masyarakat.

Oleh karena itu Saudara-Saudara, dasar negara Pancasila kita ini marilah kita anggap saja sebagai sesuatu yang wajar-wajar saja. Pancasia itu wajar-wajar saja bukan sesuatu yang sakral, biasa saja.

Saudara-saudara, kalau kita mengangkat tersendiri Pancasila di dalam pasal tersendiri justru hal itu akan mengecilkan dan kemudian bisa menimbulkan akibat penafsiran yang menimbulkan perdebatan-perdebatan Pancasila yang mana, karena kita ketahui di dalam perdebatan Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dulu itu ada Pancasila ala Soepomo, ada Pancasila ala Yamin, ada Pancasila ala Soekarno.

Dan kemudian dari perdebatan-perdebatan itu sehingga inilah yang menjadi kesepakatan yang tercantum di dalam *Preambule* UUD 1945. Jadi saya kira itu saja yang saya ingin tegaskan bahwa tolonglah kita jangan sampai menimbulkan lagi masalah baru yang sangat sensitif di masyarakat.

Saya kira Saudara-Saudara, saya ini masuk penjara cukup lama tempo hari. Ini karena isu soal ini, padahal saya bukan anti Pancasila, saya justru membuat tulisan saya menghayati dan mengamalkan Pancasila.

Justru saya seorang muslim tetapi rezim pada waktu itu melihat kening saya ini, latar belakang saya dianggap saja anti Pancasila.

Jadi jangan kita, saya berharap tidak ada lagi rezim-rezim nanti yang akan menghukum warga negara-warga negara yang baik-baik, sebenarnya hanya karena tuduhan dan arah tertentu. [134]

Selanjutnya, Syahruddin Kadir dari F-PPP memberikan tanggapan sebagai berikut.

Saya kira apa yang dikemukakan teman-teman terdahulu tentang masalah Pancasila dicantumkan di batang tubuh, saya kira kurang tepat lagi. Karena sudah tergambar dalam pembukaannya sebagai filosofi hidup berbangsa dan bernegara. [135]

[134] *Ibid*., hlm. 94-95.

[135] *Ibid*., hlm. 16

Sementara itu, Hartono Mardjono dari F–PDU mengusulkan sebagai berikut.

> Saya ingin singkat saja. Catatan pertama adalah tentang Bab I, kami mengusulkan supaya judul tetap. Pasal 1 Ayat (1) tetap. Pasal 1 Ayat (2) alternatif 1. Pasal 1 Ayat (3) alternatif 2. Pasal 1 Ayat (4) alternatif 1. [136]

Iman Addaruqutni, salah seorang anggota F-Reformasi, menyampaikan usulan singkat sebagai berikut.

> Usul saya pada Bab I itu tetap, kemudian Ayat (1)-nya alternatif, Ayat (3) itu alternatifnya alternatif 1, kemudian Ayat (4)-nya itu alternatif 2. [137]

Achmad Aries Munandar dari F-PDI Perjuangan memberikan tanggapan dan usulan sebagai berikut.

> Sebagai mana tadi dijelaskan bahwa perlu tidaknya dasar negara dicantumkan. Saya memang sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Bapak A. M Fatwa, bahwa Pancasila tidak perlu disakralkan itu memang benar. Tapi kita perlu memang mengakui dan merasakan bahwa Pancasila selama ini mempersatukan bangsa kita yang majemuk ini.
>
> Oleh sebab itu saya mengusulkan supaya Tap I ini dasar negara untuk bisa dicantumkan. Oleh sebab itu karena dasar negara ini memang penting maka Pasal 1 Ayat (1) negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik ini tetap. Adapun pasal berikutnya yakni Ayat (2) alternatif satu karena dasar negara merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Saya mengusulkan untuk ini menjadi bab tersendiri, yaitu Bab IA, Pasal 1A. [138]

Sutjipto dari F-UG menyampaikan pandangan sebagai berikut.

> Jadi mengenai Bab I mengenai Bentuk dan Kedaulatan, di sini ada dua alternatif. Pada dasarnya kami mengusulkan alternatif 2 meskipun kalau memang mengenai dasar ini nantinya dipisahkan menjadi Bab 1A.

---

[136] *Ibid*., hlm. 97.

[137] *Ibid*., hlm. 98

[138] *Ibid.,* hlm. 102

Reasoning kami bahwa di dalam Pembukaan itu yang akhirnya diatur dalam pasal-pasal bukan hanya dasar negara, tetapi bentuk juga ada republik juga ada, jadi oleh karena itu menurut kami tidak benar kami *redundant*. Dan juga saya sangat setuju tadi yang dikemukan oleh Dimyati Hartono bahwa bukan saja generasi yang akan datang (*coming generation*), tapi bahwa kita-kita saja, bahwa di mana kita mencari dasar negara itu. Dasar hukumnya di mana?

Oleh karena itu sebagaimana yang dulu juga di dalam Perubahan Kedua, kita juga sudah memasukkan lambang negara dan Garuda Pancasila, sehingga tentunya kalau kita bicara dasar negara di sini sudah disebutkan bahwa yang di maksud dalam alinea keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar. Dan sebenarnya kita sepakat tidak akan bicara mengenai dasar negara bahwa kita sepakat Pancasila, tapi ingin memasukkan kata Pancasila ini bahwa betul-betul itulah yang dasar negara itu. Ada *legal* dokumennya di sini. [139]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengingatkan kesepakatan bersama sebagaimana disampaikan di bawah ini.

Yang pertama saya ingin mengingatkan kita sekalian bahwa sejak Perubahan Pertama tahun 1999 kita memiliki satu kesepakatan tidak tertulis bahwa kita tidak akan menggunakan lagi Penjelasan. Dan karena itu substansi yang ada dalam Penjelasan akan dimasukkan dalam pasal-pasal. Tentu tidak semua substansi, tetapi substansi yang sesuai dengan dinamika perkembangan aspirasi politik yang akan dimasukkan dalam penjelasan.

Yang kedua, saya mendukung pendapat Pak Dimyati bahwa memang perlu ada penegasan di dalam pasal tentang dasar negara karena alasan Pak Dim saya dukung bahwa memang perlu ada kejelasan. Karena itu juga menjadi bagian daripada substansi Penjelasan yang harus dipindahkan.

Tetapi ada alasan kedua yang saya kira juga penting mengapa dasar negara Pancasila perlu ditegaskan di dalam awal-awal Undang-Undang Dasar kita, justru untuk memberikan payung kepada Bab XI Pasal 29 karena di sana dikatakan negara berdasar atas Ketuhananan Yang

[139] *Ibid*., hlm. 104-105.

> Maha Esa. Tentu kita tidak ingin mengatakan bahwa dasar negara itu Ketuhanan, tetapi dengan menempatkan dasar negara Pancasila di Bab I Pasal awal maka ini menjadi payung penjabaran lebih lanjut dari bagian dasar negara itu ada di Pasal 29 khususnya menyangkut agama, dan di situlah Ketuhanan diangkat.
>
> Jadi, menurut saya justru sangat penting dasar negara dari Pancasila itu ditegaskan supaya tidak ada kerancuan.[140]

Sementara itu, Laden Mering, yang tergabung dalam F-PG mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Saya akan singkat saja, perlu saya singkat, karena apa yang hendak saya kemukakan sudah dikemukakan oleh para pembicara yang terdahulu. Pertama-tama adalah mengenai dasar negara. Saya berpendapat bahwa dasar negara sudah sangat tepat seperti yang diatur dan ditetapkan oleh para pendiri negara ini yaitu di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Oleh karena itu saya menghimbau supaya pembukaan dasar negara tetap seperti yang ditetapkan itu. Saya sangat khawatir apabila ditetapkan di dalam batang tubuh sewaktu-waktu nanti bisa diubah. Jadi, singkatnya saya berpendapat supaya dasar negara adalah seperti yang sudah ditetapkan oleh para pendiri negara ini. [141]

Lalu, pimpinan rapat, Jakob Tobing, menyampaikan informasi sebagai kepada forum sebagai berikut.

> Pertama adalah memang kalau pembicaraannya seperti ini makanya ada semacam saran dari yang dihasilkan oleh forum lobi yaitu bagaimana kalau Ayat (2) tentang Dasar Negara itu yaitu tersendiri saja menjadi Bab IA yang isinya seperti ini yaitu seluruh alternatif 1 dan alternatif 2 itu dipindah ke Bab IA judulnya Dasar Negara. Sedangkan Bab I-nya tetap Bentuk dan Kedaulatan. Jadi ini lebih mempermudah selanjutnya. [142]

Setelah mendengar informasi yang disampaikan oleh pimpinan rapat, Fahmi Idris dari F-PG menyampaikan sanggahan sebagai berikut.

---

[140] *Ibid.,* hlm. 106.

[141] *Ibid.,* hlm. 107.

[142] *Ibid*., hlm. 108.

> Saudara Ketua, interupsi sedikit ya?
>
> Dalam rangkuman yang baru saja disampaikan Saudara Ketua saya khawatir ada kekeliruan kalau kesimpulannya demikian. Yaitu yang mengangkat Pasal 1 Tatib 2 tadi diusulkan menjadi bab tersendiri. Padahal ada usul-usul yang lainnya yang menyebutkan hal yang berbeda sehingga kalau Saudara Ketua menawarkan itu seolah-olah pendapat yang berkembang *cuma* itu. Jadi, menurut saya hal itu sebaiknya tidak usah disimpulkan. [143]

Atas sanggahan tersebut, Jakob Tobing memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Jadi, yang kami sampaikan adalah saya menginformasikan ada sebuah kesependapatan begitu. Mengenai pendapat bukan mengenai pendapatan Pak.
>
> Yaitu bahwa ini kan ada dua pendapat mengenai dasar negara, satu perlu satu tidak, *kan gitu*. Dua-dua itu dipindah menjadi satu sendiri yaitu mengenai Bab IA, yang isinya pembahasan setuju adanya bab ini alternatif 2 tidak setuju adanya bab ini, *gitu*. Jadi, tetap posisinya. *Positioning* dalam mensikapi tetap begitu. Itu kami informasikan. [144]

Asnawi Latief, yang berasal dari F-PDU, turut memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Kemudian Bab IA Pasal 1, Bab IA Dasar Negara itu mengakomodir keinginan sementara kawan-kawan untuk memasukkan Pancasila dengan catatan masih dua alternatif.
>
> Jadi alternatif setuju, alternatif tidak perlu ada bab ini. Bagaimana mekanismenya apakah nanti di-*vote* di Sidang Paripurna, itu soal lain, Tata Tertib yang menentukan. [145]

Sementara itu, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan pendapatnya sebagai berikut.

> Yang pertama, kami setuju Bab I ini judulnya tetap yaitu Bentuk dan Kedaulatan.
>
> Kemudian Ayat (1)-nya tetap, kemudian usulan di Ayat (2) kami memilih alternatif yang ke-2, kemudian Ayat (3)-nya

[143] *Ibid.,* hlm. 108.

[144] *Ibid.*, hlm. 109

[145] *Ibid.,* hlm. 113.

kami memilih alternatif ke-2 yaitu:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Kemudian Ayat (4) kami memilih alternatif satu sementara di Bab II, kami di ayat pasal Ayat (1) kami memilih di alternatif ke-2, kemudian di Pasal 3 Ayat (1) kami memilih di alternatif yang kedua, kemudian di Ayat (2) di alternatif satu.

Namun beberapa hal yang kami ingin tegaskan antara lain yang pertama masalah dasar negara. Kami berpikir bahwa kita semua tidak ada perbedaan pendapat bahwa dalam hati kita masing-masing. Dasar negara itu adalah apa yang dimaksud dalam alinea keempat itu.

Saya kira tidak ada perbedaan di antara kita semua. Persoalannya berada dalam masalah teknis apakah perlu dicantumkan dalam batang tubuh di Ayat (2) atau tidak. Itu saja persoalannya. Jadi untuk apa kita perdebatkan mengenai hal-hal yang substansinya sudah jelas bagi kita semua.

Dengan memasukkan dasar negara di sini menimbulkan perdebatan teknis yang sangat melelahkan yang kami pikir cukuplah paham kita semua bahwa apa yang dimaksud dasar negara itu sudah jelas dalam alinea keempat itu. Apalagi nanti ketika kita merumuskan tentang perubahan UUD 1945 ini bahwa Pembukaan itu tidak merupakan objek yang akan kita ubah, akan lebih kukuh*lah* letak dasar negara itu dalam Pembukaan itu. [146]

Kemudian, Patrialis Akbar dari F-Reformasi memberikan beberapa alasan atas usulan yang telah dikemukakan sebelumnya sebagai berikut.

Pertama tentang masalah judul Bab I, kami ingin kaitkan sekaligus pembahasanya dengan Pasal 1 Ayat (2) yang ada di dalam rancangan kita ini. Dalam judul ini kami memilih alternatif satu, kemudian Pasal 1 aternatif 1 Ayat (2).

Ada beberapa alasan. Pertama bahwa judul bab ini sesungguhnya sudah sangat tepat, sebab judul ini secara jelas mengatur tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan serta kedaulatan rakyat itu sendiri.

[146] *Ibid.*, hlm. 114

Judul ini memberikan ketegasan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara, kita kaitkan dengan Pasal 1 kemudian sedangkan republik adalah bentuk pemerintahan.

Menurut kami, dasar negara ini memang tidak perlu dimasukkan dalam bab, sebab dasar negara ini telah tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam alinea keempat. Apabila dasar negara dimasukkan di dalam Bab I ini, maka akan berpengaruh terhadap penempatan dasar negara yang semula terdapat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri.

Kemudian kita juga sudah menyepakati Pembukaan Undang-Undang Dasar tidak dirubah, sedangkan dasar negara memang seperti yang disepakati sudah tercantum di dalam Pembukaan, sedangkan batang tubuh itu setiap saat dapat kita rubah. Sehingga apabila dasar negara ini akan kita tempatkan ke dalam batang tubuh, maka tentunya dasar negara yang terdapat di dalam Pembukaan tersebut akan dapat pula dirubah setiap saat.

Ada satu prinsip dasar yang kita pegangan ini juga merupakan bagian dari masukan Tim Ahli bahwa nilai dasar itu tidak perlu dijadikan norma dasar yang tunduk pada perubahan.

Kemudian dalam Pasal 1 alternatif 2, ini juga kami mengkhawatirkan adalah bahwa kalau kita mencantumkan Pancasila saja katakanlah seperti itu, maka nanti juga akan terdapat perdebatan karena Pancasila yang menurut siapa? Apakah itu menurut Soepomo, menurut Yamin, ini akan terjadi perdebatan di antara kita.

Oleh karena itu, maka baik kalimat Pancasila itu sendiri maupun juga sila-silanya itu cukup substansinya sudah masuk di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti juga dikatakan Pak Fatwa tadi kita nanti khawatir akan menambah persoalan-persoalan baru. [147]

Lukman Hakim Saefuddin memberikan penjelasan dari fraksinya, F-PPP, sebagai berikut.

Berkaitan dengan Bab I ini, memang kita ketahui bersama, khususnya pada Pasal 1 terdiri dari empat ayat. Menyangkut Ayat (1)nya ini tidak ada persoalan artinya tetap seperti itu, lalu pada Ayat (2)nya menyangkut dasar negara. Fraksi

[147] *Ibid*., hlm. 115.

kami berpandangan bahwa dasar negara ini memang tidak perlu dicantumkan di dalam pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar ini karena memang sebagai nilai dasar cukuplah dia berada dalam Pembukaan, jangan lagi dibawa menjadi norma dasar yang kemudian secara langsung maupun tidak langsung akan menjadi objek perubahan. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya menurut pemahaman fraksi kami adalah bahwa Pancasila itu sesungguhnya sebagaimana yang kita akui dan kita pahami bersama, tidak hanya semata merupakan dasar negara. Jadi, dia tidak hanya semata dasar negara, tetapi juga falsafah hidup kita bernegara. Dia juga merupakan ideologi negara dan hal-hal lain seperti itu. Oleh karenanya, jangan kita mempersempit hanya menjadi dasar negara. Oleh karenanya, cukuplah alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar kita itu telah dengan sangat baik menjelaskan tentang apa yang kita maksudkan dengan dasar negara itu.[148]

Selanjutnya, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG yang juga menyampaikan penjelasan atas usulan fraksinya sebagaimana dikatakan di bawah ini.

Pada putaran ke-2 ini kami mewakili partai, Fraksi Partai Golkar, ingin menyampaikan kembali sikap dan pandangan Fraksi Partai Golkar, menyangkut Bab I dan Bab II terhadap Rancangan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ini.

Yang pertama terhadap Bab I kami melihat, bahwa yang seyogyanya memang dicantumkan di sini dan sudah menjadi pemahaman kita bersama. Bahwa Pasal 1 Bab I, Pasal 1 ini, menganut prinsip-prinsip dasar bernegara yang harus kita tuangkan dan prinsip-prinsip dasar bernegara yang akan kita tuangkan ini, Fraksi Partai Golkar melihat bahwa, setidaknya ada tiga paham yang akan dirumuskan di sana. Menyangkut masalah paham negara dan paham pemerintahan.

Oleh karena itu kami sepakat memang rumusan di-*pending*. Kita itu Ayat (1)-nya telah..., memang Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.

Kemudian pada Ayat (2) muncul gagasan pemikiran untuk

[148] *Ibid*., hlm. 115-116.

mencantumkan istilah Pancasila, karena pada hakekatnya dasar negara itu, kita tidak lagi memperdebatkan. Hanya istilah Pancasila yang kita masukkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dari awal Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa menyangkut masalah dasar negara, itu sudah terumuskan secara jelas. Secara *gamblang* di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu bukan bagian dari areal obyek yang bisa terjadinya perubahan-perubahan. Karena konteksnya itu yang harus dirumuskan di dalam Bab I ini adalah yang menyangkut masalah prinsip-prinsip dasar bernegara. Tapi dasar negara, itu tidak menjadi obyek. Oleh karena itu dia tetap harus ada di Pembukaan. Itu yang pertama.

Dan yang kedua, bahwa Pembukaan itu pun sudah kita sepakati menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dengan alasan itu, kita tidak perlu lagi memperdebatkan masalah istilah Pancasila ini untuk masuk di dalam batang tubuh ini. Itulah sikap kami terhadap Ayat (2) yang memang kami memilih alternatif yang kedua, yaitu tidak perlu dicantumkan dalam PAH I. Karena alternatif kedua yang kami pilih, maka sikap Fraksi Partai Golkar pun tetap, tidak perlu lalu persoalan ini diusulkan kembali, digeser dan diusulkan untuk ditempatkan menjadi bab tersendiri, Bab IA. Bahkan ini justru sangat bertentangan dengan paham-paham yang sudah saya utarakan. [149]

Soewarno dari F-PDI Perjuangan juga memberikan penjelasan atas usul fraksinya sebagaimana disampaikan berikut ini.

Fraksi kami akan lebih banyak atau terutama hanya mengutarakan penyikapan dan selebihnya hanya sekedar argumentasi, karena hampir semua masalah, argumentasinya sudah banyak kita bahas, dan tadi juga sudah banyak diulang.

Sehubungan dengan itu maka kami akan urut dari Bab I bahwa kami Bab I memang setuju judulnya adalah Bentuk dan Kedaulatan.

Tentang dasar nanti akan kami usulkan di dalam bab sendiri sehingga untuk Bab I ini, ingin kami tegaskan

[149] *Ibid*., hlm. 121.

bahwa judulnya tetap Bentuk dan Kedaulatan saja.

... lalu kami menyetujui bahwa Ayat (2) itu berbunyi :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Semula Ayat (2) ini memang dasar negara pencantuman dasar negara dalam pasal, batang tubuh, tapi ini kami usulkan nanti menjadi Bab IA, Pasal 1A dasar negara, karena itu kemudian Ayat (2) itu kami tarik dari Ayat (3) semula. Sedang Ayat (3) berbunyi :

"Negara Indonesia adalah negara hukum."

Dan memang negara hukum yang dilaksanakan secara benar itu sudah dengan sendirinya akan punya sifat dan praktek demokratis. Jadi tidak usah penjelasan negara demokratis.

Dengan demikian, maka Bab I ini apabila nanti seperti banyak diusulkan kita capai rumusan semacam ini bisa secara bulat menjadi kesepakatan kita. Kemudian sehubungan dengan usul kami bahwa Ayat (2) semula di tarik menjadi Bab IA, maka Bab IA akan berbunyi : "Dasar negara..." pasalnya menjadi Pasal A.

Ini perlu kami beri penjelasan sedikit, bahwa kami memang tidak mempersoalkan Pancasila-nya. Kami cuma ingin bahwa Pancasila yang telah disepakati oleh seluruh bangsa yang menjadi dasar negara itu yang sampai saat ini tidak tercantum di dalam ketentuan pokok dalam kehidupan kenegaraan kita, itu punya kekuatan hukum dengan memasukkannya kepada pasal Undang-Undang Dasar.

Sebagaimana kita ketahui bahwa selama ini menurut dasar saya salah anggapan. Kita sudah menerima Pancasila itu sebagai dasar negara dan juga selama ini kita sudah melaksanakannya sebagaimana yang kita praktekkan selama berpuluh tahun, meskipun tidak selalu dilaksanakan dengan benar.

Dan juga kita sudah sepakat bahwa yang dimaksud Pancasila dasar negara itu adalah apa yang tercantum di dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar. Karena itu kita perlu mengkaitkan ini di dalam usulan kami, karena memang perlu dijaga kemungkinan tafsir yang macam-macam.

Itulah sebabnya maka rumusan yang diajukan adalah

dikaitkan langsung dengan alinea keempat sehingga akan berbunyi :

"Dasar negara adalah Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia," yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam alinea keempat, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Ini perlu kami kaitkan supaya tidak terjadi multi tafsir atau kekhawatiran menimbulkan masalah baru. Jadi tidak ada hal baru yang kami ajukan kecuali sekedar penempatannya dalam ketentuan dasar dalam kehidupan kenegaraan kita yaitu Undang-Undang Dasar.

Pencantuman semacam ini penting karena kalau tidak ada ketegasan kaitan antara kata-kata Pancasila itu dengan isi yang tercantum dalam alinea keempat, yang inipun kita sepakati nanti untuk orang yang tidak terlibat langsung dalam periode ini, atau periode yang menggagas rumusan ini, Katakanlah periode berikut, akan remang-remang. Yang dimaksudkan Pancasila dasar negara yang mana? Karena tidak ada dokumen yang tertulis dalam perundang-undang dasar kita yang mencantumkannya.

Karena itu kita perlu berani secara tegas dan bukan meninggalkan gambaran yang remang-remang tentang rumusan itu. Sehingga sampai generasi yang 100 tahun yang akan datang belum tahu apa yang dimaksud Pancasila itu adalah demikian dan itu tercantum dalam Undang-Undang Dasar. [150]

Begitu pula dengan Soedijarto dari F-UG, ia menyampaikan alasan atas usulan fraksinya. Berikut ini adalah alasan yang dikemukakannya.

Mengenai Bab I, fraksi kami memang sepakat tetap adanya Bab I tentang bentuk dan kedaulatan, Ayat (1) tetap.

Mengenai adanya ayat atau pasal yang berhubungan dengan dasar negara seperti diketahui di dalam pemandangan umum ada dua kelompok di fraksi kami, kelompok pertama yang merasa tidak perlu dicantumkan dengan alasan-alasan yang sudah banyak diterangkan ijinkan saya

[150] *Ibid*., hlm. 124, 125-126.

menerangkan kelompok yang ingin ada. Kelompok yang ingin ada, menganggap bahwa adanya ketegasan tentang dasar negara perlu agar generasi yang akan datang tahu itulah dasar negara karena kalau dikatakan *redundant* saya kira di Undang-Undang Dasar Pembukaannya juga ada bentuk Republik, tapi kita tetap menuliskan bentuk negara Republik.

Saya bacakan susunan negara RI. Itu sudah ada di dalam Pembukaan tapi dipertegas bentuknya Republik di Pembukaan. Juga yang berkedaulatan rakyat juga ditulis kedaulatan di tangan rakyat. Jadi tidak ada soal *redundant*.

Setelah itu kedua berikutnya praktek politik di Republik Indonesia dan selalu ada yang mengaku melaksanakan Pancasila walaupun hanya satu sila yang ditekankan. Apakah sila kedaulatan, keadilan sosial atau ayat yang lain.

Jadi untuk menjaga memang betul-betul utuh saya kira perlu ditegaskan ini pandangan kelompok yang ingin dimasukkan, tapi ingin dimasukkannya supaya tidak menganggu nama bab. *Founding fathers* diadakan bab sendiri IA, yaitu dasar negara seperti yang dirumuskan dalam alternatif 1. [151]

Begitu juga, Yusuf Muhammad dari F-PKB. mengemukakan alasan atas usul yang telah disampaikan oleh fraksinya.

Pertama yang ingin saya sampaikan, negeri kita ini oleh para pendahulu dan oleh kita semua kita sepakati sebagai negara bangsa. Dalam pemahaman seperti itu, bagi kami Pembukaan Undang-Undang Dasar itu sesungguhnya merupakan filosofi politik dari keberadaan *nation state* ini. Bahkan bisa kita sebut konsensus politik.

Dan jangan lupa semua itu akan juga bisa kita pahami sebagai sebuah kompromi ideologi dari para pendahulu dan dari kita semua. Dengan pemahaman seperti itu, maka kami berpandangan apa yang ditinggalkan ini sebetulnya tidak ada halangan untuk ditambahi, dikurangi atau dirubah sepanjang kemungkinan-kemungkinan untuk itu, tidak melahirkan masalah baru.

Dengan demikian, seluruh pasal yang ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar ini, baik yang sekarang mau

[151] *Ibid*., hlm. 128.

kita rubah atau yang belum kita rubah, menurut pendapat Fraksi Kebangkitan Bangsa, harus tidak mengganggu. Ini akan berimplikasi juga kepada pasal lain mungkin nanti di belakang sehingga apa yang kita katakan Pancasila sebagai dasar negara mungkin tangkapan kami. Kita ini sudah sepakat di dalam Pembukaan itu dan sudah sepakat di dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara.

Kita bisa berbeda pendapat dan memang ada perbedaan pendapat apakah itu *way of life* atau *way of thinking*. Orang bisa mengatakan *way of life*. Tapi kalau konteksnya atau konstruksinya seperti yang saya gambarkan tadi sebetulnya dia lebih pada *way of thinking*.

Dengan begitu, sebetulnya tidak ada kesulitan apa-apa jika ada usulan itu disebutkan secara eksplisit di dalam Bab I itu. Sepanjang itu tidak mengganggu yang tadi saya sampaikan. Artinya sepanjang itu tidak melahirkan masalah sehingga kita menahan diri dengan menjaga keseimbangan dari filosofi politik dari konsensus politik, dari kompromi ideologi, yang sudah begitu indah dilahirkan dalam bentuk Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Saya kira ini pandangan dasar Kebangkitan Bangsa tentang negeri ini, tentang Pembukaan Undang-Undang Dasar dan tentang rumusan-rumusan yang akan kita lakukan di dalam proses amendemen ini.

Artinya, kami berkecenderungan untuk itu biarkan berada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar, karena tampaknya sampai sekarang, kondisi yang dimiliki oleh para pendahulu itu, tepat. Kondisi itu tampaknya tangkapan saya dari perdebatan polemik dan bahkan gerakan-gerakan politik yang ada, itu tampaknya masih membutuhkan kita memelihara itu tanpa kami bermaksud mengatakan bahwa ada halangan untuk merubah. Tidak.

Kita punya mekanisme merubah, kita punya prosedur, kita punya aturan permainan, tapi saya ingin tawarkan pikiran dasar ini barangkali ada manfaatnya dan karena kami menganggap kondisi kita masih seperti kondisi yang melatarbelakangi para pendahulu kita. Mungkin butuh waktu untuk kemudian melakukan perubahan-perubahan di dalam soal itu. Dan sikap kami ini akan berlaku untuk pasal-pasal lain. Nanti kita ketemu di belakang. [152]

[152] *Ibid*., hlm. 130.

Selanjutnya, Afandi juga mengemukakan alasan atas usulan yang disampaika oleh F-TNI/Polri sebagaimana disampaikan di bawah ini.

> Untuk Fraksi TNI/Polri saya berusaha singkat secara *to the point* dengan alasan-alasan yang jelas.
>
> Pertama, untuk Bab I, Bentuk dan Kedaulatan, kami tetap memilih Bentuk dan Kedaulatan tetap, tidak berubah. Kemudian, untuk Ayat (1), negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, kita tetap. Kemudian untuk Ayat (2), tentang dasar negara, kita memilih alternatif 2, tidak perlu dicantumkan dengan alasan seperti sudah diuraikan banyak sekali yang lalu. Tambahannya adalah bahwa Pancasila sebagai dasar negara di dalam kaidah pokok fundamental Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 jelas sekali sudah negara Indonesia yang berdasarkan kepada, jelas. Kemudian, juga sudah saya sampaikan tadi bahwa Pancasila sebagai kepribadian bangsa, dasar negara, pandangan hidup atau ideologi negara, kemudian jiwa bangsa, perjanjian luhur tadi kompromi politik yang disampaikan Pak Gus Yus tadi, dan sekaligus tujuan bangsa. Seperti itu mempunyai arti fundamental dan landasan filosofis yang dalam artian seluas-luasnya, dalam-dalamnya. Oleh karena itu, tidak perlu masuk di dalam batang tubuh ataupun pasal-pasalnya karena itu nilai-nilai yang sifatnya tadi nilai dasar yang transendental juga ada di situ. Kemudian, kalau berada di pasal-pasalnya nanti juga rawan perubahan, itu artinya menimbulkan masalah lagi.[153]

Lalu, dilanjutkan oleh FX. Sumitro yang menyampaikan alasan atas usulan yang dikemukakan F-KKI sebelumnya sebagai berikut.

> Pertama kami atas Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Bab I alternatif 1 bentuk dan kedaulatan tetap, seperti yang sekarang berlaku karena itu memang menyangkut bentuk negara.
>
> Kemudian Pasal 1 Ayat (1) tetap, yaitu:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik",
>
> Kemudian mengenai alternatif 1 kami tidak bisa menerima, yaitu Ayat (2) alternatif 1 karena tidak bisa diterima

[153] *Ibid*., hlm. 50

> alasannya. Jadi Ayat (2) alternatif 1 menurut kami tadi sudah secara perorangan sudah dijelaskan dan bahwa kami tidak takut bahwa itu nanti menjadi obyek. Sama sekali bukan tetapi alur pemikiran, bagaimana hubungan antara Mukadimah dengan batang tubuh Undang-Undang Dasar itu sendiri, sehingga tidak diperlukan kehadiran dasar negara ini di dalam pasal yang menyangkut batang tubuh. Oleh karena itu kami memilih alternatif kedua yaitu tidak perlu dicantumkan di dalam pasal. [154]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB juga menyampaikan alasan atas usulan yang disampaikan oleh fraksinya sebagai berikut.

> Pada dasarnya saya tetap berpegang kepada kesepakatan yang telah saya tanda tangani 1 November, dengan penekanan sebagai berikut:
>
> Mengenai Bab I, Bentuk dan Kedaulatan bisa diterima dengan catatan persoalan dasar menjadi Bab I A. Jadi Bab IA nanti ada dasar negara tersendiri, karena menurut hemat saya kita tidak perlu takut bahwa dasar negara masuk lalu menjadi obyek perubahan karena pada dasarnya harus dibedakan antara kewenangan merubah dengan kewajiban merubah.
>
> Dan kalau sekali, satu pasal itu menegaskan pembukaan, lalu kita tidak menghendaki Pembukaan dirubah. Tentu yang sudah pasti yang sudah merupakan penegasan tidak akan dirubah kecuali kalau di kemudian hari memang interpretasinya lain. [155]

Setelah seluruh fraksi menyampaikan usulan dan alasannya masing-masing, Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat mengakhiri sebagai berikut.

> Jadi, informasi. Informasi yang bapak berikan kami catat, Bapak dari Fraksi Reformasi, informasi bahwa Bapak F-Reformasi. Baik, kemudian begini, jadi kami mencatat bahwa cukup banyak hal-hal yang memang kelihatannya bisa kita lihat sebagai kemajuan-kemajuan. Masih ada beberapa yang kita belum persis posisinya sama satu yang dengan lainnya.

[154] *Ibid*., hlm. 135.

[155] *Ibid*., hlm. 138.

> Ada catatan di sini khusus nya mengenai judul Bab I itu pada dasarnya itu semuanya sama itu bentuk dan kedaulatan. Sedangkan kalau ada yang mau mengusulkan mengenai dasar, itu menjadi satu usul tersendiri tentang Bab tentang dasar dengan alternatif bahwa ada yang tidak setuju dengan alternatif itu. Jadi demikian.
>
> Sedangkan yang mengenai Ayat (2) tentang Ayat (3) ini cukup banyak yang menghendaki alternatif 2, tapi ada yang masih menghendaki alternatif 1. Walaupun dalam lobi seluruh fraksi sudah sependapat bahwa itu ada di alternatif 2.
>
> Kemudian mengenai Ayat (4) juga demikian, pada umumnya ada pada alternatif 1 masih ada satu, dua ayat pada alternatif 2. [156]

Setelah dilakukan pembahasan oleh Tim Perumus Komisi A, ketentuan mengenai dasar negara dirumuskan tidak masuk sebagai bagian dari Batang Tubuh UUD 1945. Dengan demikian, ketentuan mengenai dasar negara pun tidak dilaporkan pada Rapat Komisi A ST MPR RI ke-5 Tahun 2001, 8 November 2001, sebagai Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

D. Hasil Pembahasan

Berdasarkan hasil dari pembahasan, MPR tidak mengubah posisi Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dan tidak juga mencantumkannya dalam batang tubuh, meskipun sempat diusulkan untuk masuk dalam batang tubuh dengan rumusan "dasar negara adalah Pancasila". Dengan demikian, Pancasila sebagai dasar negara tetap hanya berada dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

[156] *Ibid*., hlm. 139-140.

BAB V
BENTUK NEGARA

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

Pemilihan bangunan negara kesatuan merupakan hasil pertimbangan dan kesepakatan para pendiri negara. Bangunan negara kesatuan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik" tetap dipertahankan oleh MPR yang melakukan perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Ketentuan untuk mempertahankan bentuk itu, diperkuat dengan ditetapkannya Pasal 37 Ayat (5) hasil perubahan keempat (2002) yang berbunyi, "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".

Pada rapat PAH III BP MPR RI ke-1, Hamdan Zoelva dari FPBB menyampaikan bahwa:

> Kemudian dalam batang tubuh itu sendiri tidak kita robah mengenai pasal bentuk negara. Jadi, kami pikir bentuk negara itu adalah sudah final, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, tidak akan kita ubah sampai ke sana. Boleh kita tinjau pasal lain, tapi tidak mengenai itu.[1]

Rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III Badan Pekerja (BP) MPR ke-2, 8 Oktober 1999, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf,

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 40.

dengan agenda Pembahasan Materi Sidang Umum MPR sesuai dengan Bidang Tugas PAH III BP MPR.

Pembahasan mengenai bentuk negara dalam Rapat PAH III telah terjadi perdebatan yang cukup rumit. Sebelum masuk ke masalah inti, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, memulai rapat dengan beberapa pemberitahuan yang sifatnya mengingatkan perjanjian yang telah diambil sebelumnya.

> Kami ingin memberitahukan bahwa di antara Ketua dan Wakil Ketua Badan Pekerja PAH III ini, telah terjadi semacam perjanjian atau *deal* mengenai *sharing power*, latihan untuk *sharing power* di tingkat yang lebih tinggi begitu. Jadi, pimpinan sidang akan setiap hari bergantian. Barangkali kita sedang mempercontohkan supaya ada sifat *legowo* di dalam menjalankan tugas-tugas bersama. Oleh karena itu, pada pagi hari ini izinkan saya memandu Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu sekalian untuk melanjutkan pembicaraan kita mengenai hal-hal yang ditugaskan oleh Majelis kepada PAH III ini. Dan untuk itu, dengan membaca *bismillahirrahmanirrahim*, Rapat PAH III Badan Pekerja MPR dengan ini kami buka. [2]

Terkait dengan bentuk negara, pada rapat tersebut, M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi menyampaikan usulan perubahan terhadap pasal yang berkaitan dengan Majelis. Khusus yang terkait dengan Pasal I Ayat (1) dan (2) Hatta Rajasa menginginkan tidak ada perubahan, tetapi dia mengusulkan tambahan satu ayat tentang pembagian kedaulatan terkait dengan kekuasaan negara.

> Saudara-Saudara anggota Badan Pekerja yang saya hormati. Fraksi Reformasi mengusulkan beberapa perubahan terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan Majelis. Yang pertama adalah Pasal 1 tetap, Ayat (1) tetap, Ayat (2) tetap, tapi kami mengusulkan ada satu tambahan ayat tentang pembagian kedaulatan ini menyangkut kekuasaan negara. Oleh sebab itu, kami mengusulkan ada satu tambahan ayat yang berbunyi:
>
> "MPR membagi kekuasaan negara secara tegas kepada lembaga-lembaga tinggi negara, kepresidenan, DPR, BPK, Mahkamah Agung dan DPA." [3]

[2] *Ibid.*, hlm. 95..

[3] *Ibid.,* hlm. 106.

Terkait dengan Pasal 1 Ayat (1), Aberson Marle Sihaloho dari F-PDI Perjuangan juga mengungkapkan hal yang sama dengan F-Reformasi, yakni menginginkan pasal tersebut tidak berubah karena di dalam penjelasan juga ditegaskan bahwa Indonesia memiliki bangunan negara kesatuan yang memiliki bentuk negara republik yang mengandung pokok pikiran kedaulatan rakyat. Tegasnya sebagai berikut.

> Jadi pertama-tama Pasal 1 Ayat (1) kami meminta tetap. Karena di dalam penjelasannya Pasal 1 Ayat (1) itu adalah hendak menegaskan ditetapkannya negara terbentuk negara Republik Indonesia ini negara kesatuan dan berbentuk republik adalah mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.
>
> Jadi, di seluruh wilayah Indonesia ini daerah otonomi seistimewa apa pun tapi tidak boleh di daerah itu yang berdaulat itu bukan rakyatnya. Itu yang dimaksudkan dengan Pasal 1 Ayat (1). Karena sistem Undang-Undang Dasar 1945 ini adalah satu nafas Republik Indonesia dengan kedaulatan rakyat sebagaimana yang kita bisa lihat di dalam Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi,
>
> "Dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat."
>
> Dengan berdasarkan pada lima sila itu. Jadi, lima sila itu sendiri pun adalah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat.[4]
>
> Saya kira bentuk negara kesatuan saya setuju sekali dan Pak Roeslan tadi menggunakan istilah sistem negara kesatuan bentuk Republik kan gitu sebab kita kadang-kadang menggunakan bentuk negara kesatuan, tetapi kalau itu begitu kan nanti pasal itu menjadi rancu Negara Republik Indonesia adalah negara berbentuk kesatuan dan berbentuk republik begitu, ya, mungkin kalau negara Republik Indonesia adalah negara dengan sistem kesatuan dengan berbentuk republik. Jadi kalau persatuan sebagai *value,* maka harus diaktualisasikan secara struktural juga di dalam bentuk yang mewujudkan persatuan itu sistem itu. Oleh karena itu, ini penting, tapi jangan nanti sistem dijadikan *value* itu bisa kalau sekarang, dalam hal ini perlu sekali dilihat, misalnya saja, kesatuan itu bisa didesentralisasi

[4] *Ibid.,* hlm. 113-114.

> bisa sentralisasi. Ini yang penting mungkin di sana bisa, masalahnya kan dapat dan perlu tadi, ada suatu saat di mana kalau dapatnya kesatuan dapat didesentralisasi dan dapat sentralisasi, ada suatu saat di mana sentralisasi perlu, ada suatu saat di mana didesentralisasi perlu. Pada saat kita baru membangun negara dengan sendirinya sentralisasi perlu, *wong* baru membangun bersama, tetapi sesudah negara itu terjadi maka pada saat itu desentralisasi....[5]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, menegaskan pendapat yang terkait dengan bentuk negara, khususnya Pasal 1 Ayat (1). Menurutnya, hampir seluruh anggota rapat menginginkan pasal tersebut tidak berubah. Memang saat itu, pada umumnya untuk Pasal 1 Ayat (1) hampir seluruh anggota menginginkan tetap, tetapi ada penyempurnaan sedikit untuk mengangkat sebuah substansi yang ada di dalam penjelasan yang perlu diangkat dalam bentuk pasal, misalnya mengenai aspek normatif yang diperlukan untuk tata negara... Oleh karena itu, Pasal 1 Ayat (1) ada rumusan lain, yaitu penambahan ayat sendiri yang merupakan usulan dari F-KB, tetapi intinya sama. Oleh karena itu, bunyi Pasal 1 Ayat (1) adalah Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum.

> ... pada umumnya untuk Pasal 1 itu Ayat (1) hampir seluruhnya sebenarnya menginginkan tetap, tetapi ada penyempurnaan sedikit untuk mengangkat sebuah substansi yang ada di dalam Penjelasan yang kalau nanti Penjelasan itu seperti kesepakatan kita kemarin itu bisa diangkat karena dia punya aspek normatif yang diperlukan untuk tata negara itu diangkat di situ.
>
> ... Karena itu Pasal 1 ada yang usul untuk Ayat (1) nya juga di tambah memang ada rumusan lain yaitu penambahan ayat sendiri dari PKB tetapi intinya sama.
>
> Oleh karena itu, andaikata misalnya kita bunyikan misalnya Pasal 1 :
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum". [6]

[5] Rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III Badan Pekerja (BP) MPR ke-2, 8 Oktober 1999, hlm. 19

[6] *Ibid., Tahun Sidang 1999,* hlm. 115-116.

Selanjutnya, Slamet mengatakan bahwa apa yang selama ini berjalan lebih menegaskan bahwa negara kesatuan ini ialah negara demokrasi karena republik itu artinya *res publica*, yaitu kembali kepada rakyat, dan berdasarkan hukum, artinya apa pun yang harus dilakukan menempatkan hukum sebagai sesuatu yang *supreme*.

> ...yang selama ini berjalan. Bahkan lebih menegaskan bahwa negara kesatuan ini adalah negara demokrasi karena Republik itu. Artinya *res publica* kembali kepada rakyat dan kemudian berdasarkan hukum artinya apa-apa yang harus kita lakukan harus menempatkan hukum sebagai sesuatu yang *supreme*. [7]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-4, 10 Oktober 1999, Harun Kamil selaku pemimpin rapat meminta persetujuan rapat atas rumusan Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum. Namun, saat itu masih mendapat banyak tanggapan dari sejumlah fraksi-fraksi.

> Saya kira tadi sudah kita sepakat untuk mulai membahas dan supaya tidak membuang waktu kita mulai saja tentang memang yang kita bahas *kan* ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tentang Presiden dan Wakil Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung. Jadi, yang awal ini tentang bentuk dan kedaulatan kita coba rumuskan kembali.
>
> Pertama Bab I Bab Bentuk Kedaulatan Pasal 1, Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Bisa disetujui? [8]

Aberson Marle Sihaloho dari F-PDI Perjuangan kurang setuju dengan tawaran rumusan tersebut. Menurutnya, penekanan dalam penjelasan Pasal 1 Ayat (1) bukan pada aspek hukumnya, melainkan lebih pada kedaulatan rakyat dalam kerangka negara kesatuan yang berbentuk republik. Dia mengusulkan, "Negara Indonesia adalah negara kesatuan

[7] *Ibid.,* hlm. 116.

[8] *Ibid.,* hlm. 260

yang berbentuk republik yang berdasarkan kedaulatan rakyat". Menurutnya sebagai berikut.

> Belum, ini ada permasalahan. Jadi begini Pak, Pasal 1 Ayat (1) ini kata *berdasar hukum,* kalau kita lihat di dalam penjelasan Pasal 1 Ayat (1) itu perginya tidak kepada hukumnya. Di sana dikatakan maksudnya menetapkan negara Indonesia berbentuk negara kesatuan dan republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat. Apabila itu tidak menyangkut kepada kedaulatan rakyat sebagai suatu sistem maka Ayat (2) itu tidak menyebut kedaulatan rakyat. Jadi kalau di dalam Ayat (1)-nya itu disebut berdasarkan hukum, maka Ayat (2) kita kemudian berbicara mengenai dasar hukum.
>
> Karena ini suatu sistem, jadi harus saling berkaitan dia. Jadi justru yang lebih tepat istilahnya di situ adalah karena kita sudah sepakat bahwa substansi yang ada di dalam penjelasan kita mau angkat ke dalam batang tubuh. Jadi sehingga itu adalah negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan kedaulatan rakyat, itu baru pas. Bisa kita bersama-sama baca penjelasan Pasal 1 Ayat (1) adalah mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, bukan hukum. [9]

Di tengah pembahasan ini, Harun Kamil mengingatkan anggota rapat agar pembahasan tidak melebar pada hal-hal di luar tema pembahasan. Masalah utama dari pembahasan ini adalah bentuk negara di Pasal 1 yang kaitannya dengan supremasi hukum. Harun Kamil juga menyampaikan penafsiran yang berbeda dari F-PDI Perjuangan dalam memahami Pasal 1 yang berkaitan dengan konteks penjelasan yang lebih melihat pada kedaulatan rakyat ketimbang pada aspek hukumnya.[10]

> Tadi *kan* sepakat untuk kita mulai pembahasan Pasal 1 karena kita sudah ada rumusan kompilasi. [11]
>
> ... Sebetulnya kita sudah ketemu ya prioritas terhadap apa yang kita bahas, *kan* substansinya sudah ada semuanya. Dari awal kita setujui. Nanti yang menyangkut pasal yang terkait baru kita melakukan pembahasan begitu. Itu jelas begitu sudah. Di luar konteks ini tidak akan kita bahas.

[9] *Ibid.,* hlm. 260.

[10] Risalah Rapat PAH III BP MPR ke-4, 10 Oktober 1999hlm. 16

[11] *Ibid., Tahun Sidang 1999,* hlm. 260.

> *Masak* kita bahas keadilan sosial, *kan* tidak ada di sini kita bahas. Itu yang kita bahas adalah semua prioritas yang kita lakukan. Juga mengenai masalah bentuk dan kedaulatan dari Pasal 1 ini, karena kita akan berbicara tentang masalah supremasi hukum. Negara berdasarkan hukum, itu *kan* berangkat dari sana, ketemu*lah* rumusan ini. Tapi dari PDIP bukan, penegasan negara hukum tidak begitu katanya. Saya jelaskan sampai selesai. Saya selesai bicara nanti kemudian, jadi mencoba klarifikasi *kan* begitu.
>
> Jadi *kan* mengapa kita bahas pasal itu berangkat dari supremasi hukum. Semua sepakat dari PDIP masih menafsirkannya bukan, itu katanya, jadi berarti tentu belum kita bisa putus. Jadi, kalau belum kita putus, apa kita tunda saja begitu. [12]

Selanjutnya, Frans F.H. Matrutty F-PDI Perjuangan mengatakan bahwa negara berdasar hukum bukan diangkat dari Pasal 1, tetapi dari penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945. Dia juga meminta pemimpin rapat untuk membacakan secara utuh rumusan Bab I.

> Karena itulah asas negara hukum itu, negara berdasarkan hukum itu, kita angkat bukan dari penjelasan Pasal 1, tapi kita angkat dari Penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945. Itu ingin saya tegaskan agar tidak terjadi perbedaan persepsi karena itulah pasal itu dirumuskan dengan ditambah berdasar atas hukum.
>
> ...Jadi saya maaf saja. Saya ingin pasal ini dibacakan utuh dan kita menerima sebagai bagian yang utuh sesuai dengan rumusan kita, kesepakatan kita hal-hal yang normatif di dalam pembukaan kita masukan itu kesepakatan, ada di dalam baca itu notulen, maka masuklah itu negara hukum bukan masuk dari penjelasan Pasal 1. Saya ini ingin karena saya waktu itu pembicara dan saya tahu benar ini. Terima kasih. [13]

Dalam menanggapi permintaan itu, Harun Kamil membacakan rumusan Bab I sebagai berikut.

> Bab I, Bentuk Dan Kedaulatan. Pasal 1 Ayat (1) berbunyi, negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum. Ayat ke 2 berbunyi,

[12] *Ibid.,* hlm. 261.

[13] *Ibid.,* hlm. 261-262.

> kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Baik saya ulangi. Memenuhi permintaan saya baca ulang.
>
> Bab 1: Bentuk dan Kedaulatan
>
> Pasal 1 Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Ayat (2):
>
> "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Bisa disetujui? [14]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-5, 11 Oktober 1999, yang dipimpin Slamet Effendy Yusuf, dibacakan rumusan yang diusulkannya terkait dengan Bab I. Rumusan itu adalah sebagai berikut.

> Pada naskah asli UUD 1945, Bab I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 itu berbunyi Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik."
>
> Kemudian pada naskah hasil kompilasi Bab I, Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 alternatif 1:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Alternatif 2, Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara hukum dan negara kesatuan yang berbentuk Republik."
>
> Kami persilakan kalau ada yang mau membahas kami persilakan mulai dari PDIP. [15]

Julius Usman, dari F-PDI Perjuangan, cenderung setuju dengan alternatif 1 hasil kompilasi, tetapi yang bersangkutan meminta agar kata *dan* dihilangkan hingga rumusannya adalah "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan hukum".

[14] *Ibid*, hlm. 262.

[15] *Ibid.,* hlm. 397-398

> Saya hanya ingin melihat alternatif satu ini menjadi satu nafas. Jadi prinsipnya *Oke*. Hanya di sini ada kata *dan*. Dengan ada kata *dan* dia seolah-olah agak terpisah. Mungkin bunyinya agak lebih baik kalau dia berbunyi:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik berdasarkan hukum."
>
> Kira-kira begitu alternatif satu ya, *dan*-nya hilang, sehingga dia satu nafas *Republik berdasarkan hukum* hanya itu saja.[16]

Terkait dengan masalah bentuk dan kedaulatan rakyat, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG meminta masalah tersebut untuk diendapkan dan diharapkan bisa mendatangkan para ahli untuk memperdalam pembahasan itu karena menyangkut masalah kesatuan Republik Indonesia yang dalam melihatnya akan banyak perspektif.

> Jadi menyangkut masalah bentuk dan kedaulatan rakyat ini, Fraksi Partai Golkar bukan berarti tidak sepakat dengan apa yang sudah dihasilkan dalam kompilasi, tapi kami melihat bahwa esensi tentang negara, ini sebetulnya di Bab I Pasal 1 masalah bentuk dan kedaulatan sehingga hal ini menurut hemat kami lebih baik kita untuk sementara waktu ini, jangan terlalu cepatlah karena menyangkut masalah kesatuan, republik. Apalagi berdasarkan hukum ini masih cukup panjang sudut pandang daripada pakar yang mungkin juga belum bisa kita tampung secara keseluruhan. Jadi, kami mohon untuk butir ini untuk sementara waktu ini diendapkan dulu. [17]

Hampir senada dengan Agun Gunandjar Sudarsa, F-KKI melalui juru bicaranya, Antonius Rahail, juga cenderung menganggap Pasal 1, khususnya Ayat (1), belum mendesak untuk dibahas, apalagi diubah.

> Sebenarnya dari kami tidak perlu ada perubahan. Kalau memang nanti menambah berdasarkan hukum barangkali perlu pertimbangan kita bersama-sama karena kemerdekaan bangsa kita yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 ini bekas Hindia Belanda. Lalu kemudian ada beberapa daerah yang akhirnya kita kenal

[16] *Ibid.,* hlm. 398.

[17] *Ibid.,* hlm. 398.

> Provinsi 26 lalu Provinsi ke-27 dan sekarang Timor-Timur sedang menghadapi dengan dua opsi itu. Oleh karena itu, untuk sementara kami khusus untuk Bab I Pasal 1 tidak mendesak untuk kita putuskan sekarang dan barangkali kita pakai apa yang ada saja. [18]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP juga tidak mengusulkan perubahan pada Pasal 1 Ayat (1) dengan menempatkan pasal itu pada konteks bentuk negara dan kedaulatan saja. Menurutnya, jika ditambahkan berdasarkan hukum apakah itu tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 yang bisa mengaburkan karena lima sila yang ada dalam Pembukaan yang sesungguhnya menjadi dasar Republik Indonesia. Walaupun demikian, yang bersangkutan masih bersedia mengevaluasi sikap fraksinya jika argumentasi yang dibangun dari fraksi menginginkan adanya *berdasarkan hukum* masuk akal.

> Jadi menyangkut Pasal 1 Ayat (1) ini memang fraksi kami tidak mengajukan usulan perubahan. Jadi tetap. Karena melihat bab ini judulnya adalah Bentuk dan Kedaulatan. Jadi Pasal 1 bicara tentang bentuk, Pasal 2 bicara tentang kedaulatan. *Nah* kalau ingin ditambahkan berdasarkan hukum, ini mohon juga dipikirkan khususnya bagi fraksi yang mengajukan usulan ini, apakah kemudian tidak bertentangan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar itu sendiri. Karena lima sila yang ada dalam Pembukaan itulah sesungguhnya yang menjadi dasar republik ini.
>
> Jadi, kalau di sini ditambahkan berdasarkan hukum apakah nanti tidak justru malah mengkaburkan. Bagi kami tetap sejauh tidak, jadi kami masih akan mendengarlah *reasoning* atau argumentasi dari mereka yang mengusulkan penambahan berdasarkan hukum ini. Jadi sejauh alasan-alasan itu bisa diterima secara logika dan memang kuat, kami bisa mempertimbangkan sikap kami. Tapi sejauh ini kami tetap pada naskah Undang-Undang Dasar yang lama. [19]

Penambahan kata *berdasarkan hukum* juga didorong kuat oleh F-PBB melalui juru bicaranya, Hamdan Zoelva, Setidaknya

[18] *Ibid.,* hlm. 398.

[19] *Ibid.,* hlm. 399.

ada dua alasan yang dikemukakannya, yaitu (1) keinginan Fraksi Partai Bulan Bintang untuk mengangkat status negara hukum dari penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 agar negara hukum menjadi lebih kuat dan (2) penambahan *berdasarkan hukum* pada Bab I ada dalam kerangka supremasi hukum. Di sana kedaulatan rakyat yang dianut akan diperkuat oleh kedaulatan hukum. Dia menyetujui jika kata *dan* dibuang seperti yang diusulkan tadi. Rumusannya adalah "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan hukum".

> Kami termasuk salah satu fraksi yang mengusulkan berdasarkan hukum, di sini. Artinya, kita inginkan menaikkan status negara hukum dari Negara Indonesia ini dari tadinya yang hanya ada dalam Penjelasan ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 biar bentuk negara hukum ini menjadi lebih kuat lagi.
>
> Kemudian yang kedua, sebenarnya tidak ada salah kalau negara hukum ini dicantumkan dalam Bab I ini, karena kitapun berfikir bahwa negara itu di samping kedaulatan rakyat juga kita inginkan negara ini adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri. Inilah esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum yang kita istilahkan selama ini. Jadi, tidak salah kita tempatkan negara berdasarkan hukum ini ke dalam pasal ini, *toh* kita artikan juga ke dalam kedaulatan itu ada dalam kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat itu sendiri. Antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum tidak ada yang bertentangan antara dua kedaulatan di sini, karena justru semuanya kembali kepada supremasi hukum itu sendiri. Makanya, kami dari Fraksi Partai Bulan Bintang tetap menginginkan ada penambahan dalam pasal ini dan kami setuju yang diusulkan oleh Fraksi PDIP tadi, kita hilangkan saja *dan*-nya biar sambung kalimatnya:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik berdasarkan hukum." [20]

Berkaitan dengan Bab I, Patrialis Akbar dari F-Reformasi belum mengajukan perubahan dan bukan masalah mendesak untuk dilakukan perubahan. Dia meminta untuk mencatat

[20] *Ibid.,* hlm. 399-400.

masalah ini agar menjadi pembahasan pada masa yang akan datang.

> Kalau menurut *draft* yang kami ajukan dalam pokok-pokok pikiran memang sementara ini kami masih belum mengajukan satu perubahan dalam bentuk apa pun juga. Karena memang dengan sudah terumusnya dengan baik dasar-dasar negara, bentuk dan kedaulatan negara, menurut kami waktu itu memang cukup demikian. Namun, kita juga bisa menghargai pendapat dan keinginan baik dari sebagian fraksi ingin menempatkan hukum merupakan landasan utama di dalam negara kita. Saya pikir ini adalah satu hal yang sangat baik, tapi barangkali ini tidak merupakan satu prioritas bagi kita untuk melakukan amendemen terhadap Bab 1 Pasal 1. Oleh karena itu, saya kira keinginan dari fraksi-fraksi lain ingin mencantumkan itu kita catat dan ini adalah merupakan bagian daripada pembahasan kita ke depan. [21]

Mencamtumkan kata berdasarkan hukum juga dianggap penting oleh Hendi Tjaswadi, tetapi bukan merupakan prioritas untuk dibahas saat ini. Fraksi TNI/Polri menginginkan tidak ada perubahan pada Bab I.

> Jadi, kita menggunakan hukum sebagai suatu pokok apalagi kita lihat di dalam Pasal 27 di sana disebutkan bahwa:
>
> "Segala warga negara wajib menjunjung hukum".
>
> Jadi, sebetulnya tanpa disebutkan di dalam Pasal 1 pun negara kita sudah berdasarkan hukum. Namun, memang penting untuk dicantumkan secara nyata di dalam Pasal 1. Namun demikian, melihat bahwa ini masih belum prioritas, oleh karena itu kami berpendapat bahwa Pasal 1 tetap saja kepada naskah UUD 1945.
>
> Saya kira demikian Pak. [22]

Perdebatan masalah *berdasarkan hukum*, jika disandingkan di Bab 1, Pasal 1, Ayat (1), Slamet Effendy Yusuf, selaku pimpinan sidang, belum dapat menyimpulkan pendapat fraksi. Untuk mencari titik temu, pimpinan rapat menawarkan forum lobi kepada peserta rapat.

---

[21] *Ibid.,* hlm. 400.

[22] *Ibid.,* hlm. 401.

> Yang pertama, adalah sebagian besar, itu berpendapat bahwa masalah negara hukum atau dalam bahasa yang mungkin lebih sedikit netral supremasi hukum itu adalah sesuatu yang sangat *essential* untuk kita angkat di dalam batang tubuh konstitusi kita. Itu saya kira semua itu sepakat. Jadi, Pak Harun tidak perlu pakai *minderheidsnota*, itu tidak perlu. Sekarang masalahnya adalah mau dipasang di mana? *Nah,* dari rumusan yang ada, ada usul dipasang di sini, di Pasal 1 Ayat (1). Ada usul supaya dipasang di sini. Tapi sesudah ada usul ini lalu ada pertimbangan yang lain bahwa masalah ini bukan masalah yang sangat mendesak. Jadi, ketika kita mengatakan pentingnya suatu *checks and balances* dalam sistem kenegaraan kita, Bentuk dan kedaulatan itu bukan sesuatu yang terburu-buru. Perlu kita segera putuskan hari ini, tetapi bisa saja diputuskan pada etape kedua dari amendemen yang hendak kita lakukan.
>
> Saya hendak menawarkan apakah untuk memutuskan masalah ini perlu lobi atau kami mau menawarkan begini.[23]

F-PDI Perjuangan melalui Harjono menyetujui jika Pasal 1 hanya berbicara dengan masalah bentuk dan kedaulatan. Masalah hukum bisa ditempelkan di pasal tentang warga negara karena itu terkait dengan persoalan HAM.

> Saya sangat setuju sekali kalau Pasal 1 itu memang membicarakan tentang kedaulatan dan bentuk. Tapi persoalan negara hukum kita lihat saja sebetulnya kaitan langsung persoalan negara hukum adalah persoalan hak asasi. Oleh karena itu tempatnya nanti adalah saya bayangkan sebelum kita bicara tentang hak asasi. Oleh karena itu jangan di sini. Pada saat kita bicara hak asasi yang penting adalah persoalan *supremacy of law* dan *supremacy of law.* Itu sebetulnya adalah perlindungan manusia. Yang penting antara negara dan warga negara dan penduduk. Oleh karena itu tempatnya saya bayangkan di sana. [24]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-6, 12 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Amin Aryoso diawali dengan mendengarkan laporan hasil dari Tim Perumus kompilasi.

---

[23] *Ibid.,* hlm. 402.

[24] *Ibid.,* hlm. 403.

Pimpinan rapat memulai dengan membacakan Bab I, Bentuk Dan Kedaulatan. Pasal 1 Ayat (1) berbunyi," Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dari naskah hasil kompilasi diperoleh tiga alternatif, sedangkan mengenai bab tetap sama, judulnya tetap, yaitu Bentuk dan kadaulatan. Pasal 1 alternatif 1 untuk Ayat (1) berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum." Alternatif 2 berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik yang berdasar hukum", alternatif 3 berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik ini. Kemudian, pimpinan rapat mempersilakan kepada anggota rapat untuk memberikan tanggapan atas tiga alternatif tersebut.[25]

> Bab I ini, naskah Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi sebagai berikut: Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1 Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik."
>
> Dari naskah hasil kompilasi, ada tiga alternatif. Ada pun mengenai Bab tetap sama, judul juga sama. Judulnya tetap, Bentuk dan Kedaulatan.
>
> Pasal 1 alternatif satu untuk Ayat (1) bunyinya sebagi berikut:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Alternatif 2:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasar hukum."
>
> Alternatif 3:
>
> "Negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik."
>
> Ini semua sebetulnya latar belakangnya ialah bahwa yang subtansial di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu negara hukum hendak dimasukan di dalam Pasal 1 Ayat (1), tetapi formulasinya terdapat tiga alternatif.[26]

[25]

[26] *Ibid.,* hlm. 430.

Dari tiga alternatif, M. Hatta Mustafa dari F-PG mengusulkan rumusan baru sebagai satu napas dari tiga alternatif tersebut, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum karena hal itu sudah diakui internasional sehingga tidak ada jalan untuk membantahnya.

> Negara kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum. Dengan demikian, kita harus *ngangkat* hukum itu yang tadinya di dalam Penjelasan itu kita angkat ke dalam satu kata. Satu kata ini saudara-saudara sangat penting. Dan itu akan merupakan satu sejarah baru setelah kita merdeka sejak tahun 1945.
>
> Jadi, saya usulkan, memang ada tiga alternatif, tapi kalau kita nafaskan jadi satu, yaitu negara kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum, titik! *Nah,* nanti orang akan melihat, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Tapi istilah sekarang, negara kesatuan Republik Indonesia itu sudah diakui internasional dan di Indonesia itu sudah merupakan hal yang tidak dibantah oleh siapa pun. *Nah,* sekarang tinggal kita tempatkan supremasi hukumnya. Negara kesatuan Republik Indonesia itu ialah negara hukum, titik!.[27]

Antonius Rahail dari F-KKI menginginkan tidak ada perubahan pada Bab I Pasal 1 karena di dalamnya sudah mengandung unsur supremasi hukum.

> Bahwa Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Seolah-olah tidak ada hukum, ya. Ini sejak kita sudah dari tahun 1945 sampai dengan sekarang, di mana suasana kebatinan kita bahwa sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mengalir ke bawah semua sudah di dasarkan oleh hukum itu. Oleh karena itu sejak semula kami katakan bahwa Pasal 1 itu tetap.[28]

Sementara itu, Zain Badjeber dari F-PPP lebih sepakat jika penambahan masalah hukum ini ditempatkan dalam ayat tersendiri pada Bab 1 Pasal 1 sebab jika ditempelkan pada Ayat (1), demikian juga Ayat (2) kurang tepat.

---

[27] *Ibid.,* hlm. 431.

[28] *Ibid.,* hlm. 431

Nah, sekarang kita berhadapan dengan Bab 1 yang merupakan Bentuk dan Kedaulatan. *Nah,* apakah dengan kita menambah ke Ayat (1), kata berdasarkan hukum, di depan ataupun di belakang ataupun di tengah, itu termasuk dalam bentuk negara? Karena kita ketahui Ayat (2) itu hendak berbicara tentang kedaulatan ada di tangan rakyat. *Nah,* apakah kita berbicara kedaulatan hukum atau kedaulatan rakyat itu sudah insklusif kedaulatan hukum?

Di dalam kita menempel kata ini saya kira kita perlu mencermati ini, kemana harusnya perkataan hukum ini, negara hukum ini ditempel. Di tempelkan ke Ayat (1) yang mengenai bentuk atau yang mengenai kedaulatan. Atau dia merupakan ayat yang berdiri sendiri? Jadi kita merubah Ayat (1) tidak merubah Ayat (2) tetapi kita membuat ayat tersendiri.

Di sini saya kira yang perlu kita cermati. Bahwa kami menganggap bahwa Pasal 1 ini, sifat umum daripada negara yang hendak kita dirikan ini. Kalau dalam satu undang-undang selalu merupakan ketentuan umum, payung daripada yang kemudian mengalir pada bab-bab berikutnya. Sehingga di dalam meletakkan kata negara hukum ini, saya kira kita memerlukan kata yang, tempat yang tepat. Kami tidak bekeberatan bahwa itu diangkat karena memang, ya selama ini tidak ada yang, yang mengingkari bahwa negara kita ini adalah sebenarnya negara hukum. *Cuma*, bahwa hukum itu tidak menjadi supremasi di dalam prakteknya, itu masalah lain saya kira. Bahwa dia negara hukum tidak ada yang mengingkari.

Nah, sekarang di dalam menempatkan ini bagaimana kita menempatkan yang tepat. Kami masih menganggap barangkali untuk menempatkan pada Ayat (1) di dalam berbicara bentuk negara, mungkin kurang, kurang tepat. Kalau kita tempatkan ke Ayat (2), dalam rangka kedaulatan rakyat, juga, ini, apakah sudah kena demikian? Sehingga kami berpikir, apakah tidak sebaiknya, misalnya, ya merupakan ayat tersendiri? Supaya jelas, apa yang kita lakukan, kita tambahkan kepada ketentuan Pasal 1 ini.[29]

Dari sisi substansi, Lukman H. Saefuddin dari F-PPP memperkuat apa yang disampaikan oleh Zain Badjeber.

[29] *Ibid.,* hlm. 432-433.

Namun, dia mengingatkan jika memakai kata *berdasarkan* pada pasal tersebut. Menurutnya, kalau membaca paragraf ke 4 Pembukaan UUD 1945, sangat jelas bahwa susunan Negara Republik Indonesia berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa dan seterusnya.

> Menambahkan apa yang telah disampaikan oleh Pak Zain Badjeber. Jadi, intinya, substansinya kami tidak menolak, hanya pada penempatan, itu yang pertama.
>
> Lalu yang kedua, yang ingin saya tambahkan, bahwa kita semua telah sepakat dalam hal amendemen ini kita tidak akan menyentuh pembukaan, begitu. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. *Nah,* oleh karenanya, mohon menjadi pertimbangan kita semua dalam mencantumkan negara hukum ini, agar kata "berdasarkan" ini bisa di hindari, begitu. Karena kalau kita baca paragraf keempat dari Pembukaan itu, itu jelas-jelas di situ dinyatakan bahwa susunan negara Republik Indonesia itu berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, lalu Kemanusiaan yang adil dan beradab dan seterusnya. Jadi, kalau akan dicantumkan Negara Indonesia berdasarkan hukum, itu akan memberi kerancuan dalam makna Pembukaan ini.
>
> Oleh karenanya, mohon itu bisa menjadi pertimbangan. Dan sekedar usulan, mungkin bisa menjadi bahan masukan. Kalau ingin dimasukkan pada Bab I, bisa juga ditambah pasalnya atau ayatnya, sehingga *heading* atau judul dari Bab ini tidak hanya Bentuk dan Kedaulatan, tapi Bentuk Kedaulatan dan Sistem Pemerintahan. Sehingga nanti kemudian dalam konteks negara hukum itu masuk pada sistem pemerintahan, kalau kita ingin memindahkan penjelasan negara hukum itu masuk ke dalam batang tubuh itu. Kalau ingin masuk pada Bab I.
>
> Demikian, Pimpinan.[30]

Hamdan Zoelva dari F-PBB tetap bersikukuh dengan perlunya penegasan hukum pada Pasal 1. Oleh karena itu, dia sepakat dengan alternatif 1 atau 2 yang dinilai substansinya sama. Menurutnya, dengan penambahan itu, tidak akan mengurangi substansi dari negara kesatuan yang berbentuk republik.

[30] *Ibid.,* hlm. 433.

Substansi yang kita ingin angkat, yang menjadi topik diskusi kita pada pagi hari ini adalah substansi negara berdasarkan atas hukum. Ini adalah penambahan dari Pasal 1 itu yang tadinya berbunyi:

"Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik."

Bagi kami, pencantuman, prinsip Negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum ini sama sekali tidak mengurangi bentuk negara yang sudah tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (1) itu. Jadi, tetap saja negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Hanya substansi negara berdasarkan atas hukum ini, kita tambahkan di situ sebagai salah satu substansi elemen dasar. Negara kita adalah negara yang memegang teguh prinsip supremasi hukum itu.

Oleh karena itu, pencantuman negara berdasarkan atas hukum juga tidak merubah negara kesatuan yang berbentuk Republik itu. Oleh karena itu, kami setuju dengan alternatif satu setuju, alternatif dua juga setuju karena substansinya sama, bahwa kita tambah satu prinsip dalam negara kita adalah negara yang berdasarkan atas hukum itu. Ini sebenarnya tidak rancu dengan dasar negara yang lain.[31]

Berkaitan dengan penambahan kata *berdasarkan hukum* pada Bab I Pasal 1, H. Patrialis Akbar dari F-Reformasi berpendapat bahwa dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sudah tercakup cita-cita hukum dan cita-cita negara hukum.

Sebetulnya kalau kita ingin menyimak dengan baik, pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebetulnya di situ sudah ada tercakup *rechtsidee*. Jadi, cita-cita hukum dan cita-cita negara hukum itu sudah masuk dalam salah satu pokok pikiran di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga perwujudannya itu dinyatakanlah bahwa Indonesia ini adalah negara berbentuk Republik. Republik itu adalah perwujudan hukum. Kedaulatan di tangan rakyat. Tidak anarkis, tidak monarkis, sehingga Republik itu konotasinya juga sudah berarti di situ sudah ada hukum.

Nah, sebetulnya kalau kita tidak mencantumkan secara

[31] *Ibid.,* hlm. 433-434.

> tegas adanya kalimat hukum di dalam Pasal 1 itu juga tidak ada persoalan. Akan tetapi, kalau memang kita ingin juga, adalah supaya dilihat orang bahwa memang betul ada supremasi hukum kita wujudkan di dalam mengamendir Undang-Undang Dasar 1945 ini, maka kita kembali kepada terjemahan asli dari *rechtstaat*. *Rechtstaat* itu adalah berdasarkan atas hukum. Artinya, semua segala tindakan yang dilakukan, itu haruslah berdasarkan atas hukum, tetapi bukan negara hukum. Kalau negara hukum konotasinya bisa negatif. Tidak melalui suatu proses mekanisme. Tapi kalau memang melalui mekanisme, ingin mewujudkan supremasi hukum maka kalimatnya adalah sesuai dengan alternatif kedua, kita tambahkan dengan kalimat atas.
>
> Jadi sempurnanya adalah:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan atas hukum."
>
> Jadi hukum itu juga akan memiliki satu supremasi, apabila ditempuh satu mekanisme. [32]

Sementara itu, Asnawi Latif dari F-PDU menegaskan sikapnya yang tidak menginginkan ada perubahan pada Pasal 1 Ayat (1) karena pasal ituberbicara tentang bentuk negara. Akan tetapi, sebetulnya teks pada Ayat (1) dari Pasal 1 ini sudah mengandung negara hukum.

> ...bahwa fraksi kami baik dalam ucapan maupun teks yang kami sampaikan ke Majelis, ke BP ini, tidak mengajukan amendemen Pasal 1 ini. Sebab apa yang dikemukakan oleh saudara-saudara dari awal sampai hari ini, bahwa sebenarnya teks ini sudah mengandung ide negara hukum. Kenapa mesti *over bodig,* itu ditambah lagi negara hukum, sedangkan bentuk ini, Bab I ini menjelaskan tentang bentuk negara.[33]

Dengan adanya silang pendapat dalam Bab I Pasal 1, Yusuf Muhammad dari F-KB lebih setuju untuk ditunda dahulu Dengan alasan terdapat perbedaan yang membutuhkan kesepakatan lebih lanjut.

---

[32] *Ibid.,* hlm. 434-435.

[33] *Ibid.,* hlm. 435.

> Kemarin-kemarin ini negara kita *kan* negara Republik, sekalipun rasanya rasa kerajaan. Ibarat makanan itu *kan* ada rasa ayam, rasa ini. *Nah,* kalau kita ini republik tapi rasa kerajaan. Oleh karena itu, sejak awal saya mengatakan ketika kita *lobying* kalau ini memang menyangkut hal-hal yang sangat-sangat penting dan kita tidak bisa sependapat. Saya cenderung, ini kita serahkan kepada pembahasan sesudah sidang umum. Sehingga ini kita nyatakan tetap seperti ini. Sebab kita berbeda pendapat tentang *yang berdasarkan*, berdasarkan itu masih ketemu lagi dengan yang lain-lainnya. Saya cenderung, kalau memang kita tidak bisa ketemu, sebab saya sendiri tidak bisa sepenuhnya menerima alternatif yang ada.
>
> Kami sendiri tetap berpendapat ini ditambah satu ayat yang ketiga, ayat yang menyatakan komitmen hukum itu. Itupun mungkin berbeda pendapat, tadi sudah disampaikan tidak perlu *statement* itu. Jadi kalau harus memilih *yah*, saya cenderung memilih ini kita tunda.[34]

F-PDKB melalui Gregorius Seto Harianto juga setuju jika pembahasan itu membutuhkan forum lobi.

> Karena itu, kita sepakat kalau kita berhati-hatilah setidak-tidaknya untuk tidak terlalu cepat memutuskan, tapi mungkin kita perlu lobi yang lebih mendalam.[35]

Valina Singka Subekti dari F-UG menegaskan bahwa supremasi hukum dalam Penjelasan UUD 1945 perlu diangkat secara lebih nyata dalam batang tubuh. Dia juga menyampaikan bahwa pada Bab I Pasal 1 Ayat (1) dan (2) secara implisit sudah mengandung supremasi hukum. Karena pentingnya mengangkat secara lebih tegas masalah supremasi hukum ini, dia mengusulkan, "Indonesia adalah negara hukum". Jadi, negara hukum itu adalah negara yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Pendapat sebelumnya mengatakan bahwa kalau dicantumkan kata *berdasarkan* itu nanti akan merancukan pokok pikiran yang muncul di dalam *preambule* negara kita, yaitu negara yang berdasarkan Pancasila, Ketuhanan yang Maha Esa, dan sebagainya.

---

[34] *Ibid.,* hlm. 435-436.

[35] *Ibid.,* hlm. 436.

... soal *supremacy of law* ini. *Nah,* sekarang ingin mengangkat lebih, lebih tinggi lagi, supaya lebih jelas. Itu komitmennya, itu masuk ke dalam batang tubuh. Sehingga masuk ke dalam Pasal 1 itu.

Sementara itu, sebetulnya juga kata-kata di dalam Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik, dan di Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan ada di tangan rakyat, itu sudah mengandung juga esensi supremasi hukum di situ. Karena kalau kedaulatan rakyat itu berada ada di tangan rakyat, artinya rakyat itulah, yang berkuasa. Kalau rakyat yang berkuasa artinya memang prisip-prinsip hukum itu akan tegak. Karena demokrasi itu *kan* dasarnya hukum. Jadi, sebetulnya secara implisit semangat itu sudah ada, baik dalam Penjelasan maupun di dalam ayat, Pasal 1. *Cuma* memang secara eksplisit itu belum tercantum.

Nah, sekarang masalah timbul. Bagaimana untuk memasukan kata-kata hukum ini di dalam Pasal 1 ini? Beberapa alternatif kemarin dikemukakan. Lalu, dengan niat baik juga kami mengemukakan alternatif ketiga kemarin, yang itu mungkin bisa menjadi bahan pertimbangan kita semua. OIeh karena di situ kami mencantumkan kalimat bahwa Indonesia itu adalah negara hukum. Jadi, negara hukum itu adalah negara yang bertumpu pada kedaulatan rakyat.

Sementara tadi teman dari PPP mengatakan, kalau dicantumkan kata-kata berdasarkan, itu nanti akan merancukan pokok pikiran yang muncul di dalam *Preambule* negara kita adalah negara yang berdasarkan Pancasila, Ketuhanan yang Maha Esa dan sebagainya itu. Tetapi, ini juga bukan harga mati. Marilah kita bicarakan bersama-sama dan kita carikan, apa solusinya yang terbaik.[36]

Berkaitan dengan Bab I Pasal 1, Hendi Tjaswadi mengusulkan tambahan alternatif dari tiga rumusan alternatif sebelumnya, yakni alternatif keempat adalah tetap. Walaupun demikan, dia menegaskan perlunya mengundang para ahli untuk mendapat masukan lebih banyak sehingga masalah ini perlu ditunda dahulu dalam rangka mematangkan pembahasan yang terkait dengan Pasal 1 tersebut.

[36] *Ibid.,* hlm. 436-437.

> Di sini ada tiga alternatif, seperti yang kami usulkan tadi. Seyogyanya ditambah satu lagi alternatif, yaitu tetap, alternatif keempat adalah tetap.
>
> ... Oleh karena itu kami rasa-rasanya memerlukan juga masukan sebagai bahan tambahan bagi pakar yang nanti jam dua [pukul 14.00] akan memberikan tambahan. [37]

Masukan menarik disampaikan oleh Andi Mattalatta dari F-PG dalam mencari jalan keluar yang terkait dengan perdebatan Bab I Pasal 1 hubungannya dengan pentingnya penegakan supremasi hukum yang penempatannya masih menjadi persoalan. Untuk masalah itu, dia mengajukan pertanyaan yang jawabannya akan mempermudah penempatan aspek hukum di batang tubuh. Andi Mattalata mempertanyakan, apakah negara hukum atau negara berdasarkan hukum itu merupakan bagian dari bentuk negara, sistem penyelenggaraan negara, sistem penyelenggaraan pemerintahan, atau bagian dari sistem sosial dan kehidupan kemasyarakatan? Jawaban dari pertanyaan itu akan mempermudah anggota dalam menempatkan negara berdasarkan hukum itu dalam pasal-pasal.

> Saya lihat di sini ada berapa pertanyaan-pertayaan. Yang pertama, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum, itu merupakan bagian dari bentuk negara atau bukan?
>
> Pertanyaan yang kedua, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem penyelenggaraan negara?
>
> Yang ketiga, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan?
>
> Dan yang keempat, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem sosial atau kehidupan kemasyarakatan?
>
> Kalau jawabannya dia merupakan bentuk negara, dia di Pasal 1. Kalau jawabannya merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan negara, mungkin tempatnya di Bab I, hanya judul Bab I-nya yang perlu ditambah. Bentuk, Kedaulatan dan Penyelenggaraan Negara. Tapi, kalau jawabannya merupakan bagian dari sistem pemerintahan negara, maka

[37] *Ibid.,* hlm. 437-438.

> dia dimasukkan dalam kekuasaan pemerintahan negara. Tapi kalau jawabannya merupakan bagian dari sistem sosial, dia masuk di bab-bab mengenai, Pasal 26 atau 27. [38]

Dalam melihat perdebatan itu, pimpinan rapat, Amin Aryoso dari F-PDI Perjuangan mengambil inisiatif untuk menskor rapat selama 15 menit dalam rangka memfasilitasi forum lobi. Berdasarkan persetujuan peserta, rapat kemudian ditunda. [39] Setelah skor dicabut, Amin Aryoso melaporkan hasil lobi atau hasil musyawarah bahwa anggota rapat akan merumuskan alternatif-alternatif, yang menyangkut pemikiran mengenai Pasal 1 Ayat 1. [40]

Pada intinya semangat dari semua anggota adalah kehendak agar supremasi hukum tetap mengacu pada Pembukaan UUD 1945. Rumusan yang ada akan didiskusikan dengan para pakar. [41]

Dalam diskusi dengan para pakar, Andi Mattalatta dari FPG kembali mencari jawaban atas pernyataannya tentang penempatan bentuk negara dalam perubahan UUD 1945 yang sedang dibahas:

> Lalu menjadi pertanyaan kalau itu kita mau angkat ke batang tubuh tempatnya di mana? Apakah prinsip negara hukum itu merupakan bagian dari bentuk negara, sehingga tempatnya di Pasal 1? Atau bagian dari sistem penyelenggaraan negara yang belum ada babnya, atau bagian dari sistem pemerintahkan negara sehingga ditempatkan di situ atau bagian dari sistem kehidupan sosial, sehingga ditempatkan di bab mengenai kesejahteraan sosial? Ini *multiple choice*. Tolong jawab salah satu di antaranya.[42]

Ismail Sunny mencoba menjawab pertanyaan Andi Mattalatta:

---

[38] *Ibid.,* hlm. 440.

[39] *Ibid.,* hlm. 440.

[40] *Ibid.,* hlm. 441.

[41] *Ibid.,* hlm. 441.

[42] *Ibid.,* hlm. 476.

> Jadi kita ambil *over* yang Penjelasan. Kita *kan* dalam Penjelasan sekarang ada tujuh sistem pemerintahan negara. Jadi, ini yang tujuh ini dimasukkan ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar. Itu jawaban saya tentang itu. Jelaskan? Jadi itu yang tujuh sistem pemerintahan negara yang ada di dalam Penjelasan sekarang, dimasukkan di dalam Undang-Undang Dasar, [43]

Selain itu, pakar yang lain, Harun Al-Rasyid juga memberi masukan:

> Saya akan menitik beratkan beberapa hal. Tadi disinggung Penjelasan. Ini disebut MPR ini, kedudukan penjelasan ini bagaimana ini sebab waktu *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* menetapkan Undang-Undang Dasar pada tanggal 16 Juli 1945 tanpa Penjelasan. Waktu *Dokuritsu Zyunbi Inkai* yang diterima Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 pada hari Sabtu tanggal 18 Agustus 1945, tidak ada Penjelasan. Waktu Presiden Soekarno pidato di Konstituante, *nah* ini betul Konstituante 22 April 1959 dia mengatakan begini: "Marilah kita kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari Pembukaan, batang tubuh 37 pasal, aturan peralihan empat pasal, aturan tambahan dua pasal." titik. *No* Penjelasan.
>
> Ini kalau tiba-tiba muncul Penjelasan ini kedudukannya apa? Yang bikin Penjelasan sudah jelas bukan yang bikin Undang-Undang Dasar 1945. Yang *bikin*, *kan* Prof. Dr. Soepomo. Rasanya tidak komentar pribadi ini. Sama saja Pak Yamin juga bikin Penjelasan. Tapi, kenapa waktu itu tidak Menteri Kehakiman tidak membuat berita negara yang dimuat di bisa berita negara? Jadi, MPRS menentukan bagaimana sikap MPR terhadap status Penjelasan ini? Apakah dia bagian dari Undang-Undang Dasar 1945 atau tidak? Ini.[44]

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Dalam Rapat Panitia Ad hoc I BP MPR RI Ke-2, 3 Desember 1999, Soewarno dari F-PDIP menegaskan beberapa kesepakatan pada sidang MPR yang lalu:

[43] *Ibid.,* hlm. 478.

[44] *Ibid.,* hlm. 480.

> ...pada waktu kita mengadakan sidang MPR yang lalu, yaitu 3 hal sudah kita setujui yaitu bentuk negara kesatuan, presidensial dan tidak merubah Pembukaan UUD 1945.[45]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG menjelaskan tentang latar belakang terbentuknya negara:

> ...artinya mengapa ada yang negara federal mengapa ada negara yang hancur, mengapa ada negara kesatuan, pembicara itu harus dipaksa untuk bisa menjawab pertanyaan mengapa Jerman bisa kuat, mengapa Yugo pecah, mengapa Perancis itu negara kesatuan dan sebagainya itu. Itu diminta untuk ke sana sebenarnya jadi supaya mudah ditanggap dalam perspektif perbandingan, jadi mohon dalam perspektif perbandingan tambahannya itu, karena mungkin kita perlu tahu bahwa negara yang pertama kali mempunyai UUD adalah Amerika Serikat.[46]

Pembahasan bentuk negara juga disinggung dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-3, 6 Desember 1999 yang dipimpin Jakob Tobing, ketika Agun Gunanjar Sudarsa dari Fraksi Partai Golkar menegaskan beberapa pandangan dan kesiapannya untuk membahas beberapa materi perubahan termasuk soal bentuk negara:

> ...
>
> Ketiga : Bentuk Negara Kesatuan tetap dipertahankan, namun tidak menutup kemungkinan untukmendiskusikannya, dengan memperhatikan keragaman etnis, agama, bahasa, dan budaya serta kondisi geografis negara.
>
> ... Melalui forum Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bersama dengan fraksi-fraksi lainnya. Adapun materi rancangan itu meliputi hal-hal sebagai berikut:
>
> 1. Peneguhan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara,

[45] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Satu,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm 41

[46] *Ibid*., hlm 56.

> pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi.
>
> ...[47]

Lukman Hakim Saefuddin mencoba menjelaskan tentang susunan negara:

> ...Seperti kita ketahui bahwa bentuk susunan
>
> negara meliputi bentuk negara kesatuan, dan bentuk pemerintahan republik. [48]

Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB juga mengungkap pandangan fraksinya tentang bentuk negara:

> ...
>
> 1. Masalah Bentuk Negara. Menurut hemat kami, bukanlah hal yang tabu dan tentunya bukanlah hal yang diharamkan atau melanggar sumpah jabatan untuk membicarakan kembali masalah bentuk negara kita dalam forum persidangan yang sangat terhormat ini. Untuk itu dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini perlu kiranya kita mendengarkan dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah di seluruh Indonesia. Janganlah kita mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu atau dua daerah saja, ataukah dari beberapa tokoh politik saja. Fraksi kami mengharapkan agar masalah ini betul-betul kita pikirkan dengan jernih dan jujur dengan memperhatikan dan menghitung berbagai resiko dan konsekuensi logis dari setiap pilihan yang diambil.[49]

Dalam merespon agenda perubahan UUD 1945, Asnawi Latief dari FPDU juga memasukan bentuk negara dalam pandangannya:

> Yang ketiga, Bentuk Pembaharuan Bentuk Susunan Negara. Bentuk susunan negara meliputi bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik. Dalam batang tubuh dapat ditambah dengan menegaskan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, termasuk

[47] *Ibid.,* hlm 87.

[48] *Ibid.,* hlm 96.

[49] *Ibid.,* hlm 99.

> hal yang tidak menjadi obyek perubahan. Fraksi kami berpendapat bahwa upaya perubahan atau ketentuan yang mengatur perubahan negara kesatuan atau republik adalah tindakan inkonstitusional dan harus dibatalkan. [50]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dalam agenda rapat Pengantar Musyawarah MPR RI, Antonius Rahail dari F-KKI menyampaikan jalan keluar untuk mengatasi kelemahan yang ada berkaitan dengan bentuk negara kesatuan ialah dengan menerapkan otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab ditopang dengan pendanaan pada pembangunan daerah secara memadai.

> Menurut pendapat Fraksi KKI, jalan keluar yang paling pas untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada berkaitan dengan bentuk negara kesatuan, ialah dengan menerapkan otonomi yang seluas–luasnya nyata dan bertanggung jawab, ditopang dengan pendanaan kepada pembangunan daerah secara memadai.[51]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri juga mengusulkan agar judul Bab I ditambah dasar negara yang substansinya termuat dalam Pembukaan UUD 1945 sehingga Bab I mencakupi bentuk, dasar, dan kedaulatan negara. Untuk menjaga keutuhan wilayah, tiga aspek tersebut, menurutnya, harus dipertahankan karena NKRI itu diperjuangkan, dibentuk, dan dipertahankan dengan keringat dan darah, pengorbanan jiwa dan raga, serta harta benda rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang mencakupi segenap komponen bangsa.

> Pertama : Dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan, perlu dilengkapi dengan dasar negara yang substansinya termuat dalam Pembukaan, sehingga Bab I mencakup Bentuk, Dasar dan Kedaulatan Negara. Bentuk, dasar dan kedaulatan negara harus tetap dipertahankan. Karena merubah dengan mengganti bentuk, dasar dan kedaulatan negara termasuk didalamnya keutuhan wilayah pada hakekatnya adalah membubarkan negara. Negara Kesatuan Republik Indonesia diperjuangkan, dibentuk dan dipertahankan

[50] *Ibid.,* hlm 107.

[51] *Ibid*., hlm. 118.

> dengan cucuran keringat dan darah, pengorbanan jiwa dan raga serta harta benda rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang mencakup segenap komponen bangsa. [52]

Rapat Panita Ad Hoc 1 BP MPR ke-5, 9 Desember 1999, dengan agenda Penjelasan dan Tanggapan fraksi terhadap Materi Perubahan UUD 1945 dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Pada rapat itu, berdasarkan kesepakatan, ada enam fraksi yang diagendakan menyampaikan penjelasan dan tanggapannya dengan waktu setiap fraksi 20 menit. Enam fraksi itu ialah F-PDI Perjuangan, F-PG, F-PPP, F-KB, F-Reformasi, dan F-PBB.[53]

Dalam penjelasan dan tanggapan fraksi terhadap materi Perubahan II UUD 1945, F-PDI Perjuangan yang diwakili oleh Sutjipno menegaskan kembali sikapnya bahwa tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan.

> ...Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan.
>
> ...2. Kami sangat sependapat dengan sebagian besar fraksi pada PAH I ini, yang tetap sepakat untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan. Diantarayang mempertahankan negara kesatuan itu ada catatan untuk mempertegas otonomi daerah, memperhatikan keragaman etnis, agama, bahasa dan budaya serta kondisi geografis negara. Bahkan ada diantara fraksi yang beranggapan bahwa merubah negara kesatuan di republik adalah tindakan inkontitusional dan harus dibatalkan.;[54]

Senada dengan F-PDI Perjuangan, Partai Golkar melalui M. Hatta Mustafa menegaskan hal yang sama pada waktu menyampaikan penjelasan dan tanggapan fraksinya terhadap materi Perubahan II UUD 1945.

> Selanjutnya pokok-pokok materi yang perlu dikaji menurut fraksi kami adalah:
>
> 1. Bentuk Negara
>
> Walaupun ada fraksi-fraksi yang ingin melakukan pengkajian terhadap bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, F-PG sependapat dengan fraksi-fraksi yang

[52] *Ibid*., hlm. 134.

[53]

[54] *Ibid*., hlm. 148 dan 149.

> secara tegas tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia.
>
> Persoalannya sekarang adalah bagaimana melakukan pengkajian dalam rangka meletakkan titik berat otonomi di Daerah Tingkat I atau Tingkat II secara adil dan proporsional dengan tegas dalam menegakkan rasa keadilan secara demokratis demi mewujudkan kemakmuran rakyat kita secara keseluruhan. ;[55]

Zein Badjeber dari F-PPP juga menyatakan hal yang sama mewakili pandangan fraksinya:

> Bentuk Negara Kesatuan tetap dipertahankan dengan bentuk pemerintahan Presidensil. [56]

Selanjutnya, F-KB berbicara dalam konteks munculnya wacana negara federal. Dalam memberikan tanggapan terhadap materi amandemen UUD 1945, F-KB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad, memaparkan bahwa munculnya pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terkait karena bentuk negara kesatuan, melainkan karena tidak terwujudnya prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa selama ini. Perjuangan daerah sebagai inti dan unsur pokok negara bangsa tidak dihargai. Oleh karena itu, orang mulai berbicara wacana federalisme. Artinya, substansi persoalan ini ialah bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah serta bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan di bidang politik, ekonomi, dan lain-lain.

> Akar dari persoalan yang menimbulkan munculnya wacana pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terdapat pada bentuk negara kesatuan, akan tetapi lebih pada :
>
> 1. Tidak terwujudnya prinsip-prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa negara kita.
> 2. Karena daerah sebagai inti dan unsur pokok dan pemegang saham terbesar dalam negara bangsa ini ternyata tidak di*uwongno* dalam sistem kehidupan bernegara kita. Ini rasa bahasanya lain dari pada

[55] *Ibid*., hlm. 152.

[56] *Ibid*., hlm. 156.

diorangkan, jadi minta maaf. Jadi daerah-daerah memang merasa tidak di*uwongno* di dalam sistem kehidupan bernegara kita.

Karena itu substansi persoalan ini adalah:

1. Bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah. Daerah-daerahlah yang sesungguhnya harus diberi hak yang semestinya dalam memberikan arah dari perjalanan kehidupan bernegara. Merekalah yang sesungguhnya yang telah menyumbang dan membangun negara bangsa ini, dan karena itu sudah sepatutnya porsi daerah mendapatkan peranan yang signifikan. Peranan dan suara partai dalam sistem legislatif kita semestinya tidak seperti sekarang ini yang terlalu menonjol dibanding peran dan suara daerah.
2. Bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan dibidang politik, ekonomi dan lain-lain. [57]

Rapat PAH I BP MPR ke-6, 10 Desember 1999, dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Penjelasan dan Tanggapan Fraksi terhadap Materi Perubahan UUD 1945. Pada rapat ini masih diperdengarkan tanggapan fraksi.

Soal bentuk negara juga disampaikan Asnawi Latief (F-PDU) dengan subtansi yang sama :

> Pertama, ada beberapa persamaan pandangan, yaitu tidak akan merubah Pembukaan UUD 1945; tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan Republik; sistem pemerintahan Presidensil, dan penjelasan tidak diperlukan, sedangkan substansi yang normatif dapat dimasukkan dalam batang tubuh atau tambahan pasal baru dalam UUD 1945. [58]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mencoba menganalisis terjadinya perdebatan tentang bentuk negara:

> Perdebatan tentang bentuk negara kesatuan atau federasi ternyata lebih dipicu oleh kegiatan akademik atau

[57] *Ibid*., hlm. 162-163.

[58] *Ibid*., hlm. 171.

> ketidakmampuan membedakan antara bentuk negara dan kegagalan manusia yang harus menyelenggarakan kehidupan kenegaraan sebagaimana mestinya. Dengan kata lain kita memang meyakini bahwa dengan segala keterbatasan dan kekurangannya bentuk negara kesatuan masih layak dipertahankan. [59]

Antonius Rahail dari F-KKI juga berpendapat tentang bentuk negara dikaitkan dengan upaya mendorong gagasan negara federal:

> Berkaitan dengan masalah bentuk negara, FKKI tetap pada pendirian semula, yakni mempertahankan negara kesatuan yang berbentuk republik dan secara tegas menolak bentuk federalisme, apabila upaya perubahan ke bentuk federalisme ini disertai dengan manipulasi keinginan rakyat secara keseluruhan. Bahwa dalam pelaksanaan sehari-hari selama setengah abad lebih sedikit terdapat aneka kekurangan. [60]

Dalam memberikan tanggapan dan penjelasan atas pengantar musyawarah terhadap Rancangan Materi Perubahan UUD 1945, Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan Bab I diubah dengan dilengkapi sehingga menjadi Bab I, Bentuk, Dasar, Dan Kedaulatan. Rumusan pada Pasal 1 Ayat (1) dipertahankan. Ayat (2) ditambahkan, sedangkan ayat (3) diubah sehingga rumusan Pasal 1 menjadi (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, (2) dasar negara ialah Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan, (3) Kedaulatan sepenuhnya adalah di tangan rakyat dan MPR melakukan kedaulatan tersebut berdasarkan tugas dan wewenangnya.

> Bab I Bentuk dan Kedaulatan, judul bab diubah dengan melengkapinya sehingga menjadi Bab I Bentuk, Dasar, dan Kedaulatan. Rumusan pada
>
> Pasal 1 Ayat (1) tetap, Ayat (2) ditambahkan, sedangkan Ayat (3) dirubah sehingga rumusan Pasal 1 menjadi :
>
> (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik;

[59] *Ibid*., hlm. 175.

[60] *Ibid*., hlm. 178.

(2) Dasar Negara ialah Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan;

(3) Kedaulatan sepenuhnya adalah ditangan rakyat dan MPR melakukan kedaulatan tersebut berdasarkan tugas dan wewenangnya;[61]

Fraksi Utusan Golongan melalui Valina Singka Subekti menyatakan:

> Beberapa kesamaan yang muncul antara lain, Pertama, amendemen tidak dilakukan terhadap Pembukaan, tetapi pada batang tubuh dan penjelasan. Kedua, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. [62]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-7, 13 Desember 1999 dengan agenda dengar pendapat dengan para pakar, Ketua Rapat Jakob Tobing kembali mengingatkan bahwa Bentuk negara merupakan salah satu bagian yang tidak dirubah:

> Dan yang kedua, kami tetap mempertahankan bentuk negara Republik yang berbentuk negara kesatuan yang berdasarkan hukum. Namun kami akan membuat suatu ruangan untuk responsif bagi wacana pembicaraan nasional, agar segala sesuatunya memang disosialisasikan dan dimiliki, pada akhirnya oleh segenap bangsa Indonesia.[63]

Salah seorang pakar yang hadir, Pranaka, mencoba menjelaskan bentuk negara:

> Saya kira bentuk negara kesatuan saya setuju sekali, mungkin Pak Roeslan tadi menggunakan istilah sistem negara kesatuan bentuk Republik *kan gitu*. Sebab kita kadang-kadang menggunakan bentuk negara kesatuan. Tetapi kalau itu begitu *kan* nanti pasal itu menjadi rancu. Negara Republik Indonesia adalah negara berbentuk kesatuan dan berbentuk Republik begitu ya. Mungkin kalau negara Republik Indonesia adalah negara dengan sistem kesatuan dengan berbentuk republik.
>
> Jadi kalau persatuan sebagai *values*, maka harus diaktualisasikan secara struktural juga, di dalam bentuk

[61] *Ibid*., hlm. 180-181.

[62] *Ibid*., hlm. 185.

[63] *Ibid*., hlm. 197.

> yang mewujudkan persatuan itu, sistem itu. Oleh karena itu ini penting. Tapi jangan nanti sistem dijadikan *value* itu bisa *anu* sekali... Dalam hal ini, perlu sekali juga di lihat misalnya saja, kesatuan itu bisa desentralisasi bisa sentralisasi. Ini yang penting mungkin disana. Bisa! Masalahnya kan dapat dan perlu tadi. Ada suatu saat di mana, kalau dapatnya, kesatuan dapat desentralisasi dan dapat sentralisasi. Ada suatu saat di mana sentralisasi perlu, ada suatu saat di mana desentralisasi perlu. [64]

Soedijarto dari F-UG mencoba menganalisis kaitan sejarah dengan gagasan bentuk negara:

> Jadi, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, semua yang baru kami baca tidak ada satupun yang menyebut bangsa. Kami menganggap bahwa memang tekadnya mendirikan negara bangsa. Apalagi Pak Dahlan tadi mengatakan, pidato Bung Karno dijadikan rujukan untuk menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan pidato Bung Karno itu empat halaman menguraikan tentang mengapa kita perlu mempunyai negara kebangsaan bukan negara ras, ataupun bukan negara agama, atau bukan negara suku. Tafsir saya adalah, apakah karena itu lalu ada bentuk negara kesatuan? Karena negara kesatuan adalah satu instrumen untuk membangun bangsa. Karena kita membangun negara bangsa tapi belum jadi bangsanya. [65]

Merespon berbagai pertanyaan mengenai bentuk Negara, Pranaka menjelaskan:

> Sebenarnya apa yang dinamakan sistem negara kesatuan maupun, apa ya, negara serikat, ini yang federal, tetapi *kan* masih ada lagi yang namanya *staaten bond* ya Pak ya, kalau *ndak* salah. Jadi serikat negara-negara. Sebenarnya masing- masing itu ada persatuan-persatuannya juga. Kalau lalu mengatakan di... itu tidak ada persatuan dan bisa juga tidak, ada persatuan-persatuan. *Nah*, masalahnya *kan* gradasi dan politik daripada persatuan yang diperlukan.
>
> *Nah* di sini, saya kira negara kesatuan tentu saja.. dan politik ini tergantung lingkungannya, tapi untuk Indonesia saya kira negara kesatuan, sistem negara kesatuan ini

[64] *Ibid*., hlm. 210.

[65] *Ibid*., hlm. 222-223.

> mempunyai *quality* yang lebih lebih unggul dibandingkan dengan yang lain-lain. [66]

Dalam pertemuan selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke-8, 14 Desember 1999 dengan agenda diskusi hasil pengantar musyawarah dan tanggapan fraksi serta dengan pendapat, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/POLRI menjelaskan:

> Pada beberapa negara itu ada yang tidak bisa diubah. Jadi setelah kita baca ada yang tidak bisa diubah di antaranya adalah dasar negara, bentuk negara dan wilayah. [67]

Mengenai bentuk negara, Andi Mattalatta dari F-PG menjelaskan:

> Kita sepakat susunan negara kita negara kesatuan bentuknya Republik. Tapi di dalam negara kesatuan itu mungkin bagus untuk kita buka lebih awal dalam konstitusi kita walaupun teknisnya nanti bisa diatur dalam Undang-Undang. Bahwa bagian negara itu apa perlu ada Tingkat I, lalu Tingkat II atau langsung ke Tingkat I di bawahnya tidak ada lagi daerah tapi bersifat *municipal* atau administrasi. Jadi, ada struktur organisasi kenegaraan di situ pak. Sehingga kesan sentralisme itu tidak ada walaupun negara kesatuan tapi kesan sentralisme sudah mulai kita buyarkan disitu. Sekarang *kan cuma* berbunyi negara kita berbentuk negara kesatuan berbentuk Republik sehingga bagian-bagian pewilayahan itu *embel-embel*. Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua, sesudah kita mengatur bentuk dan susunan negara, mungkin juga sistem negara kita adalah negara hukum bisa masuk *situ*. [68]

Selain kesepakatan mengenai negara kesatuan, pembahasan juga memunculkan gagasan negara federal sebagaimana yang disampaikan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI:

> ...
>
> Yang kedua, bentuk negara federal, perlu dipertimbangkan berkaitan dengan fenomena saat ini di Papua; [69]

---

[66] *Ibid*., hlm. 235.

[67] *Ibid*., hlm. 288.

[68] *Ibid*., hlm. 298.

[69] *Ibid*., hlm. 457.

Gagasan ini juga didukung untuk dibahas antara lain oleh Valina Singka Subekti dari F-UD:

> ... wacana-wacana yang berkembang diluar antara negara berbentuk kesatuan, bentuk negara federal. Itu mungkin bisa apa menjadi masukan untuk kita. [70]

Pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke-15, 17 Februari 2000, I Dewa Gde Palguna kembali mengingatkan bahwa bentuk negara kesatuan telah ditegaskan oleh MPR:

> ...2. Bentuk pemerintahan bentuk negaranya adalah negara kesatuan; [71]

Pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke-17, 21 Februari 2000, pernyataan soal bentuk negara juga dinyatakan oleh Ketua Rapat Jakob Tobing sebagai pengantar rapat:

> ...
>
> Yang kedua, yaitu bahwa bentuk negara kesatuan akan kita tetap pergunakan dengan suatu perhatian kita kepada otonomi dan desentralisasi. [72]
>
> Dalam rangka menghormati kedaulatan rakyat didalamnya dan sekaligus itu bagian kita. [73]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP mencoba mengingatkan tentang tarik menarik berbagai kekuatan saat ini mengenai bentuk negara:

> ... dimanapun saat ini konsep *nation state* tersebut terancam oleh tiga tarikan kuat mengenai perubahan bentuk negara yang sekarang dikenal dengan *tribalism state, regionalism state* dan *transnational state*. [74]

Dengan semakin mengerucutnya pembahasan mengenai bentuk negara, Ketua Rapat Jakob Tobing, mencoba mengingatkan kembali beberapa kesepakatan mengenai hal

---

[70] *Ibid*., hlm. 520.

[71] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Dua,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 143.

[72] *Ibid.,* hlm. 200.

[73] *Ibid.,* hlm. 240.

[74] *Ibid.,* hlm. 215.

tersebut termasuk dalam pengantar Rapat PAH I BP MPR RI Ke-19, 23 Februari 2000:

> ...kita akan tetap mempergunakan, mempertahankan dan mempergunakan bentuk negara kesatuan yang di dalamnya kita akan wujudkan otonomi dan desentralisasi.[75]

Merespon penegasan tersebut, Anton Reinhart dari UKI mencoba mengusulkan beberapa rumusan mengenai bentuk negara:

> Bab I judulnya yang kami berikan adalah "Bentuk, Sifat dan Kedaulatan", kemudian Pasal 1 ayat (1) berbunyi sebagai berikut :
>
> "Negara Indonesia adalah negara persatuan yang berbentuk republik."
>
> Jadi perubahannya bukan pada negara kesatuan tapi persatuan. Ayat (2):
>
> "Negara Indonesia bersifat kebangsaan yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, demokrasi dan supremasi hukum." [76]

Selain usulan, Anton Reinhart juga mencoba berargumentasi tentang bentuk negara dan kondisinya di Indonesia pada masa lalu:

> Argumentasi mengenai Ayat (1) kenapa kami katakan demikian. Di dalam teori ketatanegaraan kita, kita kenal paling sedikit tiga bentuk negara yaitu, negara kesatuan, negara serikat, dan negara konfederasi.
>
> Bagi Indonesia bentuk negara kesatuan yang dianut selama ini ternyata telah menimbulkan berbagai hambatan ideologis dan politik. Hambatan ideologis adalah kita telah terjerumus dalam paham totaliterisme yang pernah, diintrodusir oleh Prof. Soepomo dalam pidatonya pada Sidang BPUPKI tanggal 30 Mei 1945.
>
> Bentuk negara kesatuan ternyata lebih mengutamakan ke-ika-annya dari ke- bhineka-annya sehingga keberagaman atau kepelbagian nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dan berkembang, tidak dihargai sebagai sebuah kenyataan sosiologis maupun kultural. Bahkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara kita, kita temui adanya

[75] *Ibid.,* hlm. 375.

[76] *Ibid.,* hlm. 379.

> keseragaman kultural yang dikendalikan oleh birokrasi yang sentralistik. Dalam praktek kenegaraan ada hegemoni atau dominasi budaya Jawa. Kami minta maaf kepada orang Jawa, tetapi ini di dalam praktek, bukan dalam Undang-Undang Dasar.
>
> Hambatan politis selama Orde Baru konsep negara kesatuan itu dimanifestasikan melalui keputusan-keputusan politik dan kebijakan-kebijakan publik yang bersifat sentralistik.[77]

Atas penjelasan tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB mencoba mengklarifikasinya:

> Yang pertama mengenai Pasal 1 Ayat (1) : "Negara Indonesia adalah negara persatuan." Nampaknya ada pergeseran dari negara kesatuan ke negara persatuan. Sementara dalam argumentasi Ayat (1) di bawah disebutkan bahwa ada tiga sebenarnya bentuk negara, yaitu negara kesatuan, negara federasi dan negara konfederasi.
>
> Negara persatuan ini dalam posisi yang mana, sementara atau bagaimana sebenarnya apa negara persatuan bentuknya yang khas di sini, beda ini yang kesatuan dan beda ini dengan federasi. Yang jelas kalau dengan konfederasi saya kira tidak masuk. [78]

Menyikapi berbagai kondisi masa lalu hubungannya dengan bentuk negara, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menjelaskan:

> ...kekacauan yang berbagai dampaknya hambatan ideologis dan politis itu karena bentuk negara kesatuan, saya kira bukan itu Pak. Analisisnya saya kira kurang tepat, bukan bentuk tetapi penguasanya itu, jadi bentuk negara apapun kalau penguasanya memang bermental otoriter akan otoriter Pak. Apakah persatuan, kesatuan ataupun federasi tetap akan otoriter, jadi bukan dari bentuk negara, ini mohon dipisahkan. [79]

Pataniari Siahaan dari FPDIP juga ikut memberikan penjelasan mengenai konsep negara kesatuan:

---

[77] *Ibid.,* hlm. 379.

[78] *Ibid.,* hlm. 384.

[79] *Ibid.,* hlm. 390.

> Sedangkan pengertian negara kesatuan di sini adalah *unitary* sebetulnya tidak sekedar persatuan orang-perorang. Di dalam negara kesatuan dibangun konsep
>
> *nation state* karena *nation state* sebenarnya masih ingin dibangun, karena kita jelas Bhineka Tunggal Ika. Jelas berbeda bahasa, fisik dan sebagainya. [80]

Sebagai bagian dalam melengkapi penjelasan tentang dasar Negara, Jhon Pieris dari UKI juga mencoba menjelaskan:

> Yang pertama mengenai perubahan bentuk negara, istilahnya dirobah, dari kesatuan menjadi persatuan. Ada perbedaan nilai substantif antara kesatuan dan persatuan. Kita menggunakan persatuan itu dari sudut pandang filasafat yang disampaikan oleh para pendiri negara. Pada sila ketiga pancasila kita mengenal kesatuan Indonesia. Kedua, pada pokok pikiran yang pertama Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa aliran pemikiran yang kita anut mengenai negara kita adalah negara persatuan dan kalau kita membaca secara teliti pasal-pasal maupun penjelasan umum, penjelasan demi pasal, istilah negara persatuan itu ada lima istilah, sedangkan istilah negara kesatuan hanya di Pasal 1.
>
> Berangkat dari pemahaman itu kami berpendapat bahwa para pendiri Republik terkontaminasi dengan istilah-istilah atau bentuk negara yang lazim, yaitu negara kesatuan. Mereka setengah hati untuk melahirkan pikiran yang original. Karena waktu itu sekaligus hendak mencantumkan negara persatuan sebagai konsekuensi logis yuridis konstitusional terhadap sila ketiga, misalnya. Itu pertama.
>
> Kedua, persatuan dan kesatuan berbeda menurut pemahaman kami yang mungkin tidak berkenan juga dengan pemahaman Ibu Bapak sekalian. Kesatuan itu dalam pidato Soepomo diuraikan banyak oleh antara lain Marsilam Simanjuntak dan kawan-kawan. Itu totaliteris Jerman yang digunakan untuk men*justify* istilah negara kesatuan itu, sehingga lahirlah sistem pemerintahan dan sistem politik yang sentralistik. Dan pada suatu waktu Soepomo mengatakan bahwa, keseharian Presiden itu menjalankan kedaulatan rakyat bukan DPR, bukan MPR. Ada satu dokumen itu, yang itu juga sudah diragukan

[80] *Ibid.,* hlm. 392.

oleh Prof. Harun Alrasyid, apa betul Soepomo mengatakan hal itu, tapi mungkin ya!, Seiring dengan itu kita melihat simpul-simpul yang kurang menguntungkan untuk negara kesatuan dijadikan sebuah paradigma politik bernegara yaitu sentralisme kekuasaan *the concentration of power upon the president*. Jadi kekuasaan dan tanggung jawab itu berada di tangan Presiden. Itukan terjemahan dari filsafat kesatuan tadi dan dalam banyak hal dia menghilangkan ke-bhinekaan-nya.

Tadi Pak Seto sudah membantu kita untuk lebih memahami secara fundamental, dan justru menghilangkan kepelbagaian. Ada tiga konsep sebetulnya, konsep sapu lidi, konsep kue lapis, dan konsep sambal. Kalau sambal sudah digiling itu sudah tidak ada lagi unsur-unsurnya, itu kita alami selama 55 tahun sudah tidak ada lagi garamnya kayak apa, cabenya *kayak* apa, terasinya *kayak* apa, dan rasanya enak saja. Tapi bagi orang yang tidak suka dengan sambal itu penyakit justru. Konsep sapu lidi agak *longgar*, bahaya disintegrasi cukup besar, kalau ikatan itu dipotong sedikit tidak bisa. Mungkin konsep kue lapis itu yang menarik, konsep kue lapis ini kami *adopt* dari pikiran almarhum Simatupang Ketua Yayasan UKI, dan ia mendoktrinir kita soal itu. Kue lapis ada perekat antara lapisan-lapisan itu, tapi mereka merupakan sebuah persatuan dan itulah quasi faktor yang kita inginkan tanpa menghilangkan kepelbagaian, atau keberagaman nilai-nilai sosial kultural. [81]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-20, 24 Februari 2000, Samsi Husairi, dari Universitas Jember memberikan masukan mengenai bentuk negara:

...usulan substansi yang perlu diubah:

1. Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan alasan historis bahwa kita telah menjalani bentuk negara federal tetapi kenyataannya masyarakat menghendaki negara kesatuan sehingga akibatnya bentuk negara federal tidak berumur panjang. Satu contoh RIS hanya berumur delapan bulan, maksud saya. Oleh karena itu kita tetap mempertahankan negara kesatuan

[81] *Ibid.,* hlm. 404.

> seperti komitmen yang disampaikan oleh Bapak Ketua tadi.
>
> ...[82]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-21, 25 Februari 2000, Ketua Rapat Jakob Tobing menjelaskan dalam pengantar rapatnya:

> Disepakati juga, antara lain bahwa kita akan tetap memakai bentuk negara kesatuan, dan dalam hal ini dia tidak berdiri dalam suatu posisi antagonis kontradiktif dengan ide desentralisasi dan otonomi[83]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-24, 1 Maret 2000 dengan agenda dengar pendapat dengan Walubi dan Parisadha Hindu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP meminta klarifikasi mengenai pernyataan bentuk negara:

> Yang pertama, kami ikuti saja urutan yang disampaikan oleh teman dari Parisadha. Yang pertama-tama mengenai Pasal 1, Pak. Di sini kami ingin menanyakan, di sini tidak dicantumkan mengenai bentuk negara, tapi dikatakan bentuk negara republik. Kami ingin menanyakan dasar pertimbangannya, apakah itu dalam kaitan kesatuan atau federal, karena ini langsung saja republik saja Pak, republik itu masih banyak bentuk negaranya. [84]

Soedijarto dari F-UG bahkan mempertanyakan ketidakadaan Parisadha dalam menyebut bentuk negara:

> Parisadha Hindu berangkat dari *statement* bahwa mempertahankan negara kesatuan, tapi mengapa Pasal 1, pasal yang menyebut negara kesatuan, akhirnya negara kesatuannya tidak ada gitu? Padahal itu merupakan satu jaminan bagi dapat tercapainya negara kebangsaan. [85]

Hal yang sama dengan subtansi lain juga dikritik oleh Ali Hardi Kiademak dari F-PPP:

---

[82] *Ibid.,* hlm. 412-413.

[83] *Ibid.,* hlm. 435.

[84] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 14-15.

[85] *Ibid.,* hlm. 20.

> Kami ingin menanyakan dengan merubah Pasal 1 Ayat (1), negara Indonesia negara merdeka, apa dengan punya Undang-Undang Dasar itu belum berarti merdeka begitu? Atau memang maksudnya itu dan saya lihat negara kesatuan nggak tercantum lagi. Kalau dalam lama ada, negara kesatuan apa negara kesatuannya itu atau berpendapat lain dari negara kesatuan. [86]

Atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, Oka Mahendra dari Parisadha Hindu mencoba menjawab:

> Begitu juga mengenai soal Pasal 1 yang banyak disoroti kami tetap berpegang kepada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbentuk republik, ini hanya kami menambahkan kata-kata merdeka dan berdaulat, tetapi di dalam naskah tidak tercantum kata negara kesatuan. Tapi dalam Pasal 18 kami cantumkan kembali wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Artinya Pasal 1 itu sebenarnya kami hanya menambahkan kata-kata merdeka dan berdaulat, yang diambil dari Pembukaan Undang-Undang Dasar '45. Karena menurut pemikiran kami, apa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar '45 sebaiknya tercermin juga di dalam pasal-pasalnya. Begitu juga penegasan Pancasila sebagai dasar negara. [87]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-25, 2 Maret 2000, Ketua Rapat Jakob Tobing kembali menegaskan:

> Kita juga bersepakat bahwa kita akan mempertahankan bentuk negara kesatuan, dan dalam hal ini bentuk itu tidak berada dalam posisi berseberangan dengan desentralisasi dan otonomi. [88]

Mengenai konsep bentuk negara Dardji Darmodihardjo dari Paguyuban Manggala menjelaskan:

> ...mengenai tadi apa bentuk negara, apa sistem negara? Di samping kita mengenal ada paham negara persatuan dan bentuk negara kesatuan, itu menurut Pak Notonegoro. Jadi, yang disebut persatuan itu, paham negara persatuan atau Pak Pomo mengatakan, aliran pikiran negara persatuan. Yaitu sama dengan negara kedaulatan, negara gotong-royong, yang lalu *kok* dibandingkan di Barat itu negara

[86] *Ibid.,* hlm. 27.

[87] *Ibid.,* hlm. 36.

[88] *Ibid.,* hlm. 64.

> integralistik. Tapi tidak cocok oleh karena baik Hegel maupun Spinoza itu teorinya adalah, teori kedaulatan negara. Jadi bukan kedaulatan rakyat. Kita *kan* kedaulatan rakyat. [89]

Walau sudah banyak wacana yang berkembang, tidak sedikit pula yang mencoba untuk mendorong ditegaskannya pilihan mengenai bentuk negara salah satunya Muhammad Ali dari F-PDIP pada rapat:

> Keempat, kemudian mengenai persoalan negara. Bentuk negara yang mana yang kira-kira paling ideal yang cocok diterapkan di tanah air kita ini. Kalau bapak tadi hanya menyampaikan supaya kita memikirkan tapi bagaimana menurut bapak negara yang bagaimana yang cocok diterapkan di tanah air kita. Sementara ini kita sudah memperoleh suatu kesepakatan bahwa kita tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Tapi bisa pula ada pikiran-pikiran lain memang di luar kesepakatan ini yang menghendaki negara federal. Walaupun sebenarnya negara kita ini negara kepulauan, ribuan pulau-pulau di tanah air kita ini.[90]

Berkaitan dengan Bab I, tentang Bentuk dan Kedaulatan, usulan-usulan resmi fraksi tampak terlihat pada Rapat PAH I BP MPR ke-32, 17 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan dihadiri 40 orang, 4 orang absen, dengan agenda usulan fraksi mengenai Rumusan Bab I UUD 1945.

F-PDI Perjuangan melalui Harjono menyampaikan draft untuk Bab I yang telah dihasilkannya. Rumusannya adalah sebagai berikut:

> Bab I yang telah dihasilkan oleh PDIP. Bab I bunyinya: "Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara". Kalau kita bandingkan dengan Bab I lama maka ada satu pengubahan yang diusulkan di sini. Pasal 1 Ayat (1). Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik. Kalau disandingkan maka tidak ada pengubahan dari Pasal sebelumnya. Ayat (2). Dasar Negara ialah Pancasila, yaitu:
>
> 1. Ketuhanan Yang Maha Esa

[89] *Ibid.,* hlm. 102.

[90] *Ibid.,* hlm. 277.

2. Kemanusian yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang Undang Dasar yang merupakan satu kesatuan yang utuh. Jadi Ayat (2) berbeda isinya dengan Ayat (2) lama karena pada Ayat (2) Dasar Negara Indonesia disebut secara utuh yang sebetulnya berasal dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Ayat (3). Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Ini mengubah bunyi yang ada pada Pasal 1 Ayat (2) lama.

Kemudian Pasal 1 yang merupakan satu-satunya pasal dalam Bab I mempunyai Ayat (4), bunyinya: "Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi Hak-Hak Asasi Manusia." Jadi Bab I terdiri dari satu pasal dan terdiri atas empat ayat. [91]

F-PG yang dibacakan oleh M. Hatta Mustafa mengusulkan sebagai berikut:

Fraksi Partai Golongan Karya untuk Bab I itu mengusulkan ada pengubahan judul. Pengubahan judul ini meliputi, kami bacakan "Bentuk, Dasar, Wilayah dan Kedaulatan". *Nah*, bentuk kita ambil memang dari Pasal 1 Ayat (1) yaitu: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik". Kemudian dasar judul bab ini kami ambil dari dasar negara Indonesia yang termuat di dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945, yaitu dasar negara Indonesia adalah Pancasila. Ini kami usulkan untuk menjadi Ayat (2) dari Bab I Pasal 1.

Kemudian kami memang mengusulkan dari Fraksi Partai Golkar untuk wilayah, masuk di dalam Bab I Pasal 1 ini. Karena selama ini wilayah negara kita itu tidak pernah, ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara kita. Kemudian kedaulatan tetap kami ambil dari judul, yaitu kedaulatan

[91] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.43-44..

rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis pada Ayat (2) yang lama. [92]

F-PPP melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saefuddin mengusulkan sebagai berikut:

> Para Pimpinan PAH I dan para Anggota Panitia *Ad Hoc* I yang kami hormati. Mengawali usulan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berkaitan dengan pengubahan atau amendemen kedua Undang-Undang Dasar ini, maka fraksi kami dalam melakukan pengubahan atau amendemen ini bertitik tolak atau bertumpu pada kesepakatan yang pernah, lahir dalam Panitia *Ad Hoc* I ini. Jadi kesepakatan itu antara lain bahwa upaya kita melakukan amendemen itu tidak menyentuh rumusan Pembukaan Undang-Undang Dasar.
>
> Lalu yang kedua, tidak mengubah sistem pemerintahan Presidensiil dan tidak mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lalu kesepakatan yang lain yang menjadi catatan kami bahwa penjelasan Undang-Undang Dasar itu ditiadakan dengan catatan bahwa substansi yang terkandung di dalamnya bila dipandang perlu itu bisa dimasukkan dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar tersebut.
>
> Maka dalam memasuki Bab I, Fraksi kami tetap pada judul semula. Jadi judul Bab I itu adalah "Bentuk dan Kedaulatan", adapun ayat-ayat yang ada dalam Pasal 1 ini yang semula terdiri dari dua ayat, kami mengusulkan menjadi tiga ayat. Ayat (1) kami mengusulkan berbunyi: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah Negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan."
>
> Jadi pada Ayat (1) ini substansi yang kami usulkan adalah selain kesatuan dan republik, maka merdeka, berdaulat, dan merupakan negara hukum. Itulah yang kami usulkan untuk bisa masuk dalam Bab I ini. [93]

F-KB melalui Abdul Khaliq Ahmad menyampaikan usulan sebagai berikut:

> Pertama-tama, kami ingin menyampaikan bahwa Fraksi Kebangkitan Bangsa akan menyampaikan beberapa prinsip dasar berkaitan dengan Bab I ini, yang Pertama adalah

[92] *Ibid.,* hlm. 45.

[93] *Ibid.,* hlm. 46-47.

bahwa F-KB tetap pada pendirian awal bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah satu bentuk yang final.

Kemudian yang kedua, bahwa prinsip negara hukum itu harus dijunjung tinggi di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar kita. Oleh karena itu maka atas dasar prinsip- prinsip ini maka kami mengusulkan nama bab kita adalah Bab I yaitu "Bentuk dan Dasar Negara." Sebelumnya kami ingin sampaikan bahwa kami mengusulkan Bab I ini menjadi dua bab. Bab I tentang Bentuk dan Dasar Negara dan yang kedua Bab II tentang Kedaulatan.

Bab I, Bentuk dan Dasar Negara. Pasal 1 Ayat (1): "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjunjung tinggi hukum dan hak-hak asasi manusia."[94]

Usulan Pasal 1 dari F-Reformasi disampaikan oleh Patrialis Akbar. dengan usulan sebagai berikut:

Dari Fraksi Reformasi mengenai Bab I ada pengubahan, pertama tentang judul. Jadi judul yang kami kemukakan adalah "Bentuk dan Dasar Kedaulatan." Jadi mungkin juga tidak jauh beda dengan teman-teman lain. Pertama bentuk negara Republik Indonesia. "Negara Republik Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik." Maaf Republik-nya tadi, tidak ada. "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik." Jadi tegas Pasal 1 Ayat (1). [95]

F-PBB dengan juru bicara Hamdan Zoelva menyampaikan usulan sebagai berikut:

Yang kedua, mengenai masalah negara hukum. Ini penting kita muat dalam Pasal 1 karena kita menginginkan sebuah negara Indonesia adalah negara sebagai negara hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan, dan sekaligus kita mengangkat

norma yang ada dalam Penjelasan ke dalam Undang-Undang Dasar Pasal 1 ini. Dengan pertimbangan-pertimbangan itu maka kami, fraksi kami, mengusulkan Bab I "Bentuk dan Kedaulatan. "Pasal 1, "Negara Indonesia adalah

[94] *Ibid.,* hlm. 47-48.

[95] *Ibid.,* hlm. 48..

> negara kesatuan berdasar atas hukum yang berbentuk republik."[96]

Asnawi Latief menyampaikan usulan F-PDU sebagai berikut:

> ...maka fraksi kami mengusulkan penyempurnaan teks Pasal 1 tersebut sebagai berikut: Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum. Kata republik ini sudah terkandung makna kedaulatan rakyat, *res-publica*. [97]

F-PDKB melalui juru bicara Gregorius Seto Harianto mengusulkan sebagai berikut:

> Sekarang khusus tentang Bab I bentuk dan kedaulatan, Pasal 1 Ayat (1) dan seterusnya Ayat (2) dan seterusnya. Pasal 1 ini kami usulkan diubah menjadi tiga ayat: Alasan pengubahannya adalah selama ini kita lebih mengutamakan ke-tunggalikaan daripada ke-bhinnekaan sehingga kebersamaan atau kepelbagaian nilai- nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang tidak dihargai sebagai kenyataan sosiologis dan kultural. Karena itu Pasal 1 kita sempurnakan menjadi negara Indonesia adalah negara persatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan Pancasila.[98]

Hendi Tjaswadi menyampaikan usulan dari F-TNI/Polri sebagai berikut:

> Berdasarkan hal-hal tersebut maka kami menyampaikan khususnya untuk BAB I ada pengubahan yaitu judul Bab I sehubungan dengan pasalnya dari dua, kami mengusulkan untuk menjadi tiga ayat dari dua ayat menjadi tiga ayat sehingga judul Bab I menjadi bentuk, kedaulatan dan dasar negara.
>
> Ayat (1) bunyinya adalah: Yang satu tetap sehingga berbunyi "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik". [99]

Valina Singka Subekti menyampaikan usulan dari F-UG sebagai berikut:

---

[96] *Ibid.,* hlm. 50.

[97] *Ibid.,* hlm. 51.

[98] *Ibid.,* hlm. 53.

[99] *Ibid.,* hlm. 54.

Yang Pertama Pasal 1 Ayat (1) berbunyi:

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik yang berdasarkan hukum".

Usulan kami ini berdasarkan pemikiran bahwa selama ini selalu dipersoalkan mengenai penyebutan negara yang berdasarkan hukum atau *rechtstaat* itu, sementara rumusan ini selama ini hanya terdapat di dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar kita oleh karena ini memang harus ditegaskan kedalam batang tubuh Undang- Undang Dasar kita. Jadi penegasan ke dalam pasal ini sangat penting dalam rangka untuk menegakkan supremasi hukum dan penegakkan Hak Asasi Manusia sesuai semangat yang ada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 kita. [100]

Ketika pimpinan sidang memberikan kesempatan para fraksi untuk mengajukan klarifikasi, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/ Polri menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:

Terima kasih Pimpinan.

Jadi mengenai Bab I judul Bab Bentuk, Dasar, Wilayah dan Kedaulatan. Jadi substansi Bab I ada bentuk, dasar dan kedaulatan dan wilayah. Secara substansial mengenai wilayah, kami setuju ada dalam Undang-Undang Dasar hanya saja peletakannya tidak di sini jadi secara substansial setuju hanya peletakan tidak di sini barangkali di belakang. Mengenai bentuk, dasar dan kedaulatan. Kemudian yang Ayat (1):

"Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik".

Kami setuju. Kemudian yang kedua, Dasar Negara adalah Pancasila, kami setuju. [101]

Sehingga judulnya adalah judul Bab I: Bentuk, Dasar dan Kedaulatan Negara. Jadi ada kata negaranya karena bentuk itu adalah bentuk negara, dasar apa, dasar negara dan kedaulatan adalah kedaulatan negara. Jadi diakhir judul bab ada kata negara. Jadi bentuk, dasar dan kedaulatan negara atau bentuk, kedaulatan dan dasar negara.[102]

[100] *Ibid.,* hlm. 56.

[101] *Ibid.,* hlm. 59.

[102] *Ibid.,* hlm. 60.

Selanjutnya, F-PDKB melalui juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto, juga menyampaikan pernyataan sebagai berkut:

> Dan yang kedua, pada Ayat (1)-nya memang kita tekankan pentingnya penyebutan Pancasila sebagai dasar negara tetapi tidak secara eksplisit dipisahkan dasar negara Indonesia adalah Pancasila tetapi di dalam satu pengertian bahwa negara Indonesia adalah negara yang berbentuk republik berdasarkan Pancasila. Soal pengertian negara persatuan atau negara kesatuan, sebetulnya bukan merupakan harga mati, yang penting pengertiannya adalah bahwa kita ingin menghindari bahwa seolah-olah istilah kesatuan jangan sampai terlalu menghilangkan atau justru mengintimidasi keberbagaian. Karena selama lebih 30 tahun kita merasakan bahwa seringkali atas nama kepentingan negara, atas nama stabilitas dan kemudian banyak terjadi penindasan dan mengedepankan ekonomi kekuasaan, itu maksudnya tetapi dari segi istilah silakan. [103]

Hamdan Zoelva dari F-PBB juga mengomentari mengenai bentuk negara ini:

> Saya ingin satu-satu mengomentari ketujuh masalah ini. Yang pertama, masalah susunan negara dalam Undang-Undang Dasar kita yang ada, Negara kita adalah negara kesatuan. Dalam teori dikenal dua macam susunan negara yaitu negara kesatuan dan negara federasi. Oleh karena itu penyebutan negara kesatuan bukanlah bentuk negara, artinya bentuk negara bukan negara kesatuan, yang dimaksud negara kesatuan adalah susunan negara. Oleh karena itu seperti yang diusulkan oleh Fraksi PPP, kami tidak setuju secara teoritik yang dimaksud dengan negara kesatuan masuk dalam rumusan mengenai susunan negara bukan dalam bentuk negara. Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua, masalah bentuk negara. Semua fraksi sepakat dan tidak ada usulan pengubahan yaitu negara Indonesia adalah negara republik sebagaimana
>
> subtansi yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1). [104]

Dalam Rapat Panitia *Ad Hoc* I BP MPR RI Ke-33, 22 Mei 2000 yang dipimpin Slamet Effendy Yusuf, mengenai

[103] *Ibid.,* hlm. 60.

[104] *Ibid.,* hlm. 662-63.

kemungkinan adanya perubahan terhadap bentuk negara, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menjelaskan:

> Kemudian mengingat bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi dalam Undang-Undang Dasar ini ada pasal yang menetapkan bahwa mengubah bentuk negara, wilayah, dasar negara harus mayoritas mutlak dari rakyat Indonesia dan ini saya kira sesuai dengan sebelumnya, karena kedaulatan ada ditangan rakyat. [105]

Mengenai susunan bab yang mengatur bentuk negara, Fraksi Partai Golkar melalui Andi Mattalatta mengusulkan:

> Kami dari Fraksi Golkar. Pada saat menyusun bab ini memang kami dihadapkan pada dua pilihan. Bab ini kita susun untuk memudahkan penelusuran sejarah masa lalu? Atau kita susun dengan tujuan untuk memudahkan, memahami dan menerapkan konstitusi? Kalau kita pilih pilihan yang pertama, kita susun bab berdasarkan kemudahan untuk menelusuri sejarah masa lalu, kita ikuti ini. Tapi kalau bab itu kita susun untuk memudahkan memahami dan menerapkan Konstitusi dalam rangka reformasi, demi demokratisasi yang didukung oleh HAM. Maka ada beberapa pengubahan-pengubahan yang kami usulkan. Yang pertama, ya kita mulai dengan bentuk negara tadi. [106]

Sementara Soetjipto dari F-UG mengusulkan susunan perubahan UUD 1945:

> ...Ya, jadi bab-bab yang kita usulkan sebenarnya tetap enam belas bab. Jadi yang Pertama tetap adalah bentuk negara; [107]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-36, 29 Mei 2000, Ketua Rapat Jakob Tobing mengawali rapat dengan mengulas beberapa hasil kesepakatan:

> Begini, untuk mengawali kita telah menyepakati dengan alasan-alasan yang sangat mendalam dan prinsipil bahwa kita akan mempertahankan bentuk negara kesatuan dengan sekaligus kita akan mendorong suatu otonomi yang sebenarnya, yang sesungguhnya dalam rangka pemahaman

[105] *Ibid.,* hlm. 193.

[106] *Ibid.,* hlm. 223.

[107] *Ibid.,* hlm. 225.

kita bahwa negara kesatuan kita adalah negara persatuan yang di satu pihak menghargai kesatuan dan di dalamnya pun menghargai kemajemukan kita. Kesatuan dan kemajemukan itu lah yang merupakan salah satu sumber daripada kekuatan bangsa ini untuk maju.

Di dalam prakteknya kita semua menyadari bahwa konsep negara kesatuan itu telah terselenggara dalam bentuk suatu negara kesatuan dengan kekuasaan yang terpusat dengan segala eksesnya. Bahkan belakangan ini eksesnya adalah sempat mencuat keinginan untuk mengubah bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara federal. Dalam hal memang ini fisik federal di mana terdiri atas negara-negara bagian tetapi akhirnya kesadaran kita bersama kita kembali kepada keinginan untuk melaksanakan bentuk negara kesatuan dan di dalam pengertian yang sebenarnya yang kita cita-citakan semenjak Kebangkitan Nasional, Sumpah Pemuda, dan Proklamasi. Bahwa sekarang masih ada katakanlah unsur-unsur di sebagian masyarakat kita yang bahkan ingin lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia kiranya ini juga memperkuat tekad kita untuk lebih memantapkan suatu pemahaman dan pengorganisasian negara kesatuan negara kita yang betul-betul menghargai kemajemukan kita. [108]

Pada Rapat Pleno PAH I BP MPR ke-43, 13 Juni 2000 yang diketuai Jakob Tobing, Sutjipno dari F-PDIP menyampaikan:

Selanjutnya dalam bicara tentang negara, kita melihat ada dua dimensi yang harus kita perhatikan, karena kedua dimensi ini berkaitan erat dengan masalah hak asasi manusia nantinya, yaitu:

1. Dari dimensi bentuknya kita mengenal ada dua bentuk negara atau *Staatsvorm* seperti bentuk negara demokrasi.
2. Dari dimensi tipenya kita mengenal beberapa tipe negara atau *staatstype* seperti *Polizeistaat, Liberalestaat* dan *Rechtsstaat*, yang selanjutnya tipe *Rechtsstaat* ini berkembang terus menjadi *Formele Rechtsstaat* dan *Materiele Rechtsstaat* atau *Wellfaretstaat* atau *Social Service State*. [109]

[108] *Ibid.,* hlm. 494-495.

[109] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Lima, (Jakarta:

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-49, 28 Juni 2000 yang dipimpin Jakob Tobing, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyinggung persoalan mekanisme kemungkinan perubahan bentuk negara:

> Kemudian aspek obyek, berarti tidak seluruh tugas MPR itu ada atau dilaksanakan oleh MPR sehingga ada batasannya, Sehingga untuk merubah Undang-Undang Dasar pada substansi tertentu seperti bentuk negara, dasar negara, wilyah negara, kalau perlu atribut negara diserahkan kembali kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan melalui referendum dengan mendapatkan atau persetujuan mayoritas mutlak, artinya 50% + 1.
>
> ... Kemudian pasal baru berbunyi:
>
> "Untuk merubah pasal-pasal yang memuat ketentuan mengenai bentuk negara, wilayah negara, dasar negara dan atribut negara, perlu mendapatkan persetujuan mayoritas rakyat Indonesia melalui pemungutan suara atau 50% + 1". [110]

Namun Valina Singka Subekti dari F-UG memiliki usulan lain soal kemungkinan perubahan itu:

> Lalu yang ketiga, kami menganggap harus ada aturan yang mengatur mengenai kalau ingin merubah hal-hal yang sangat mendasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya mengenai pasal-pasal mengenai dasar negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan atau wilayah negara, menurut kami itu tidak cukup dirubah oleh *absolute majority*-nya MPR, tetapi menurut kami itu harus meminta persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia. Karena itu menyangkut kedaulatan rakyat dan kedaulatan bangsa dan negara ini. Jadi tidak cukup melalui 50 % + 1 dari anggota MPR yang hadir.
>
> Karena itu usulan dari kami ini ada tiga ayat untuk Pasal Perubahan:
>
> Ayat (3):
>
> "Perubahan terhadap pasal-pasal tentang Dasar Negara, Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Wilayah Negara,

---

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 393.

[110] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 212.

hanya dapat dilakukan dengan persetujuan seluruh rakyat Indonesia melalui referendum".[111]

Sedangkan Hobbes Sinaga dari F-PDIP memiliki usulan lain tentang mekanisme perubahan bentuk negara:

Ayat (4):

"Untuk hal-hal yang berkaitan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar, Dasar Negara, Bentuk Negara Kesatuan dan Wilayah Negara, perubahannya hanya bisa dilakukan melalui penentuan pendapat seluruh rakyat". Dengan memperketat ketentuan tentang perubahan Undang-Undang Dasar di atas, maka Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di amendemen melalui pelaksanaan tugas yang sangat berat dan sangat mulia ini, tidak mudah diubah oleh MPR yang akan datang. Khusus yang menyangkut Pembukaan Undang-Undang Dasar, Dasar Negara, Bentuk Negara Kesatuan dan Wilayah Negara, perubahannya tidak dapat dilakukan oleh MPR sendiri, akan tetapi hanya bisa dilakukan melalui penentuan pendapat seluruh rakyat. Kita semua menyadari bahwa anggota-anggota MPR sangat sulit melepaskan diri dari kepentingan politik fraksi masing-masing.[112]

Mengenai judul besar bentuk negara, pada Rapat PAH I BP MPR Ke-51, 29 Juli 2000, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan:

Sebagai tambahan tentang bentuk negara yang di dalam judulnya itu sudah disepakati bentuk dasar dan kedaulatan. Barangkali *heading* tentang dasar itu dikurung sebab belum ada kesepakatan rumusan yang di bawahnya. [113]

Pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR RI ke-5, 10 Agustus 2000 yang dipimpin oleh Amien Rais, Tjetje Hidayat dari F-KKI berpendapat:

Tetap mempertahankan negara kesatuan yang berbentuk Republik, inisialnya NKRI. Sistem pemerintahan menganut sistem presidensiil atau presidensial. Tambahannya bentuk negara tetap kesatuan, bentuk pemerintahan bukan kesultanan atau kerajaan. Perubahan yang dilakukan

[111] *Ibid*., hlm. 213.

[112] *Ibid.,* hlm. 216.

[113] *Ibid.,* hlm. 429.

> sekarang ini hanya menyangkut hal-hal yang dianggap urgent dan imperatif saja. Perubahan-perubahan yang dilakukan tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. [114]

Asnawi Latief mewakili F-PDU menyampaikan pandangan fraksinya tentang bentuk negara:

> Bentuk, susunan negara meliputi bernegara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dan pasal, dapat ditambahkan yang menegaskan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik termasuk yang tidak akan menjadi obyek perubahan. [115]

Dalam Rapat BP MPR RI Ke-1, 5 September 2000 yang dipimpin oleh Amien Rais, Soewarno dari F-PDIP menyampaikan beberapa hal mengenai bentuk negara:

> Atas kesadaran itu pula maka dalam Sidang Umum MPR 1999, kita semua telah bertekad:
>
> 1. Tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
> 2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan;
> 3. Tetap mempertahankan Sistem Pemerintahan Presidensiil.
>
> ...Demikian juga prinsip bentuk negara kesatuan harus dijadikan acuan dalam menyempurnakan bagian-bagian yang berkaitan dari konstitusi ini. [116]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-7, 23 Januari 2001 yang mengagendakan penyampaian pendapat fraksi tentang program kerja PAH I yang dipimpin oleh Jakob Tobing persoalan pembahasan bentuk negara masih disebut oleh Andi Mattalatta dari F-PG:

> Kemudian, kategori berikutnya adalah kategori yang belum final tetapi sudah menunjukan tanda-tanda,

---

[114] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000*, Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008),, hlm. 53.

[115] *Ibid.,* hlm. 60.

[116] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 27.

> sudah menunjukkan kearah mana subtansi itu akan kita rumuskan, jadi berarti sudah mulai dibahas. Hal-hal yang kami maksud dalam kategori ini adalah masalah kelembagaan negara, Presiden, MPR, DPA, MA dan tata kerjanya. Dan kami mengusulkan agar pembahasan yang masuk dalam kategori yang kedua ini dibahas secara sistemik, komprehensif dan diayomi oleh kesepakatan-kesepakatan yang telah kita bangun bersama, kesepakatan itu antara lain bentuk negara, negara kesatuan. [117]

Dalam mempertajam pembahasan tentang bentuk negara, pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke-12, 29 Maret 2001, Jimly Asshiddiqie, sebagai salah satu Tim Ahli menyampaikan:

> Kemudian yang lain, mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik". Tim Hukum berpendapat bahwa soal bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik ini perlu di perjelas. Ada perbedaan antara bentuk negara di satu segi dengan bentuk pemerintahan di segi yang lain. Di dalam rumusan yang asli dari bentuk negara dan bentuk pemerintahan ini tidak dibedakan. Justru dikesankan yang bentuk negara itu adalah republik.
>
> *Nah*, kami ingin mengusulkan ada perbaikan rumusan, substansinya tetap tetapi rumusan kalimatnya disesuaikan dengan kebiasaan studi akademis di dalam bidang hukum tata negara. Ketika kita berbicara mengenai bentuk negara, pilihannya adalah negara kesatuan atau federal atau konfederasi, sedangkan bentuk pemerintahan republik atau monarki. *Nah* ini sehingga dengan demikian kami usulkan, poin kedua dalam Pasal 1 Bab I ini mengatur mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik". Itu satu poin yang kedua.
>
> Dengan perkataan lain Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul "Bentuk Dasar dan Kedaulatan." Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat
>
> Ayat (1) itu berbicara mengenai: "Dasar negara Pancasila" sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar.
>
> Ayat (2) menentukan mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik".[118]

[117] *Ibid.,* hlm. 228.

[118] *Ibid.,* hlm. 346-347.

Rapat Pleno PAH 1 BP MPR ke-14, 10 Mei 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, mengagendakan pembahasan perubahan UUD 1945 bidang politik dan hukum yang dihadiri oleh Tim Ahli.

Dalam rapat pleno itu Tim Ahli, khususnya Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan kepada anggota sidang terkait dengan Bab I. Berikut penjelasan Jimly Assiddiqie:

> Saya mulai dengan Bab I. Dalam naskah Undang-Undang Dasar 1945, Bab I ini terdiri dari Pasal 1 dan ini mengatur mengenai Bentuk dan Kedaulatan. Sedangkan dalam hasil rumusan kerja Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini, ada tambahan yaitu berkenaan dengan dasar negara. Tapi, sebelum menyangkut dasar negara yang akan kami laporkan, kami mulai dahulu dengan Pasal 1 Ayat (1) yang mengatur mengenai rumusan aslinya "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik".
>
> Meskipun di sini tidak ada masalah, dalam arti dalam rumusan PAH I sebelumnya tidak dirancang untuk diubah dalam rangka Perubahan Ketiga, tapi Tim Ahli Politik dan Hukum berpendapat bahwa rumusan Pasal 1 Ayat (1) ini untuk kesempurnaannya, dapat diusulkan supaya diubah untuk disempurnakan. Yaitu untuk mempertegas perbedaan antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Karena dua hal ini, yang satu bentuk pemerintahan, yaitu pilihan antara republik atau kerajaan, dan yang lain adalah bentuk negara, yaitu pilihan antara negara kesatuan atau federasi atau konfederasi, tidak tegas dalam rumusan Pasal 1 Ayat (1) ini.
>
> Karena di sini dikatakan "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik". Seakan-akan bentuk negara itu republik, meskipun selama ini memang kita memahami bahwa negara kesatuan dan negara republik adalah dua hal yang sama-sama disepakati sebagai bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Tapi, untuk mempertegas istilahnya, kami mengusulkan rumusan baru menjadi "Negara Indonesia berbentuk Kesatuan dan Pemerintahannya berbentuk Republik". Jadi, substansi tidak ada masalah, cuma penyempurnaan redaksi. [119]

[119] *Ibid*.,, hlm. 457-458.

> Kemudian Ayat (2), usul perubahan atas ketentuan yang berkenaan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dibahas dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah mendapat persetujuan sekurang-kurangnya tiga perempat jumlah suara rakyat yang mempunyai hak pilih melalui referendum nasional yang diadakan khusus untuk itu. Ini yang tadi kami kemukakan bahwa untuk dua hal ini, sebelum diadakan perubahan dengan cara biasa, kami mengusulkan agar diajukan dulu pertanyaan setuju atau tidak setujunya itu melalui referendum. Dan referendumnya itu melalui tiga perempat jumlah suara yang mendukung. Ini Ayat (2)nya.
>
> Ayat (3), untuk perubahan biasa, pasal-pasal yang tidak berkenaan dengan bentuk negara dan bentuk pemerintah, kami usulkan juga diubah, diperberat. Kalau sebelumnya dua per tiga kali dua per tiga (2/3 X 2/3), kami mengusulkan menjadi tiga perempat kali tiga perempat (3/4 X 3/4) dengan alasan tiga perempat kali tiga perempat (3/4 X 3/4) itu berarti setengah. Kalau dua pertiga kali dua pertiga (2/3 X 2/3) itu tidak sampai setengah, jadi kalau hadir hanya 2/3 + 1, kemudian cukup dua pertiga berarti tidak sampai setengah.
>
> Atas pertimbangan itulah, Tim Politik dan Tim Hukum sepakat supaya jangan terlalu mudah juga di masa yang akan datang itu. [120]

Mengenai kemungkinan perubahan bentuk negara atau bentuk pemerintahan, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP memiliki pandangan sendiri:

> Dan yang kedua berkaitan dengan Pasal 37 ini di sini ada klausul Ayat (2) yang menyatakan bahwa khusus yang menyangkut bentuk negara dan bentuk pemerintahan republik, itu harus dengan referendum. Tetapi saya melihatnya bahwa Ayat (2) ini artinya ketentuan referendum ini tidak bisa dilaksanakan. Artinya tidak bisa berlaku karena kalau misalkan kita ingin mengubah katakanlah bentuk negara atau bentuk pemerintahan tanpa harus melalui referendum pun juga bisa. Ubah saja Pasal 37 nya. Karena untuk mengubah Pasal 37 itu cukup dengan ketentuan Ayat (1), (3) dan (4) tanpa menggunakan Ayat (2).[121]

[120] *Ibid*.,, hlm. 466.

[121] *Ibid*.,, hlm. 479.

Atas pembahasan ini, Ali Hardi Kiademak mengkritik pandangan Tim Ahli:

> Kemudian kami masuki ke Bab I. Saya lihat juga Tim Ahli kita seperti ragu-ragu. Kalau dasar negara itu memang sudah dicakup dalam Pembukaan yang tidak mudah diubah, cobalah itu saja yang diusulkan oleh Tim Ahli, tidak lagi mendua seperti sekarang. Padahal Tim Ahli sendiri mengatakan kalau dia dimasukan di Bab I, nanti dia rentan untuk perubahan sebagai dasar negara. Sebab ternyata juga Tim Ahli malu-malu. Ketika dia bicara Pasal 37 mengenai Perubahan, tidak mengatakan perubahan dasar negara, hanya perubahan terhadap bentuk negara. Ayat (2) kalau perubahan berkenaan dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, lalu prosesnya referendum.[122]

Ditengah perdebatan itu, Erman Suparno dari F-PKB mencoba mengajukan pertanyaan:

> ...mungkin perlu klarifikasi atau penjelasan pada Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar Ayat (2): "Usul perubahan atas ketentuan yang berkenaan dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dibahas dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat", dan seterusnya.
>
> Pertanyaannya di sini, siapa Pak yang harus menentukan persetujuan referendum? Karena kalau tidak salah mestinya harus Sidang MPR dulu Pak, Sidang MPR. Jadi di sini mungkin perlu klarifikasi mekanisme yang pasal ini.[123]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-15, 15 Mei 2001 yang dipimpin Harun Kamil mengagendakan pembahasan perubahan UUD 1945 Bidang Politik dan Hukum, salah satu tim ahli menjelaskan tentang bentuk Negara:

> ...tren yang berkembang beberapa puluh tahun terakhir, dalam melihat bentuk negara federasi atau kesatuan tidak hanya melihat bentuk formalnya tetapi juga bentuk empiriknya. Saya melihat kecenderungan bahwa bentuk negara kesatuan secara formal tetapi semangatnya itu *federalism* atau istilahnya otonomi luas.

[122] *Ibid*.,, hlm. 491-492.

[123] *Ibid*.,, hlm. 495.

> Sebaliknya bentuk negara federasi tetapinya semangatnya kesatuan. India federasi tapi semangatnya kesatuan. Negara-negara dengan bentuk kesatuan yang tanpa semangat federalism, hancur semua. Karena itu yang penting di sini bukan bentuk formalnya kesatuan atau federasi tetapi, ada apa tidak ada kebutuhan akan keterwakilan daerah ini atau Pak Afan tadi menyebut fragmentarisme kepentingan dalam masyarakat.
>
> Saya kira Indonesia secara geopolitik memang kita perlu negara kesatuan tetapi dalam segi sosiokultural klita perlu *federalism* kalau mau ngomong terus terang. Tapi kita rumuskan negara kesatuan dengan semangat *federalism* tetapi kita tidak pergunakan istilah *federalism* tetapi otonomi luas seperti sudah diadopsi Pasal18A, B dan seterusnya itu. [124]

Tim ahli yang lain, Hasjim Djalal masih mencoba membahas tentang kemungkinan perubahan bentuk negara:

> ...kesepakatan mengenai 3/4. Tapi prinsip pokoknya adalah, kami itu merasa jangan terlalu gampang, itu prinsip pokoknya. Kemudian yang kedua ada hal yang tidak bisa dirubah hanya dengan putusan suara itu, ini yang ketiga, dalam hal-hal yang memerlukan referendum. Jadi dia bisa diubah, tapi memerlukan referendum. Untuk itu ada dua pokok yang kami sarankan yaitu:
>
> 1. Bentuk negara kesatuan;
>
> 2. Bentuk pemerintahan republik.
>
> Jadi, kalau ada yang berminat misalnya untuk mengembalikan kerajaan di sini di Indonesia, itu harus melalui referendum dulu. Jadi, bentuk referendum itu macam mana, jadi agak sedikit *complicated* bentuknya jadinya. Ada yang mengatakan referendum itu sesungguhnya setelah isunya di bahas oleh MPR setelah di situ. Tapi kemudian juga ada yang mengatakan, referendum itu dilakukan sebelum dibahas oleh MPR.
>
> Kami sesungguhnya berpikir di sini putusan mengadakan referendum tentunya harus dibahas oleh MPR. Tapi referendum itu hasilnya harus dibahas setelah referendum itu diadakan baru dibahas oleh MPR. Kembali di sini angka 3/4 itu menjadi sangat penting untuk menentukan bahwa itu mendapat dukungan yang luas di kalangan masyarakat

[124] *Ibid*.,, hlm. 539-540.

> juga mendapat dukungan luas di kalangan perwakilan-perwakilan rakyat kita. [125]

Pembahasan tentang konsep persatuan atau kesatuan dalam bentuk negara juga menjadi salah satu fokus Andi Mattalatta antara lain terdapat dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-19, 29 Mei 2001 yang dipimpin Jakob Tobing:

> Kemudian yang terakhir, masalah konsistensi tadi disampaikan Pak Ramlan atau Pak Suwoto ini barangkali, konsistensinya antara pembukaan dan pasal-pasal. Di Pembukaan itu, Persatuan Indonesia. Tetapi di pasal-pasal bentuk negaranya adalah negara kesatuan, orang beranggapan persatuan Indonesia itu *united*, serikat. Jadi tidak konsisten juga.
>
> Pembukaanya persatuan Indonesia yang konotasinya orang mengatakan federal, tetapi bentuk negaranya adalah negara kesatuan. Jadi kalau yang satunya tidak konsisten, saya kira tidak apa-apa, kalau yang lain-lain juga tidak konsisten, [126]

Rapat Pleno PAH 1 BP MPR ke-20, 5 Juli 2001, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda Tanggapan Fraksi Terhadap Hasil Kajian Tim Ahli.

Asnawi Latif dari F-PDU memberikan tanggapan terhadap hasil Tim Ahli sebagai berikut.

> Sampailah kami menyikapi terhadap Pasal-pasal perubahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Tim Ahli sebagai berikut:
>
> 1. Bab I Judul tetap, yaitu Bentuk dan Kedaulatan. Sedangkan Pasal 1 ayat (1), setuju memilih alternatif 2 usulan Tim, yaitu "Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan pemerintahan yang berbentuk Republik". Alasan perumusan baru ini, kami menggarisbawahi usulan Tim, yaitu sebagai penegasan bahwa negara atau *staatsvorm*, sedang Republik adalah bentuk pemerintahan atau *regeringsvorm* Ayat (2),
>
> ...[127]

[125] *Ibid*.,, hlm. 552-553.

[126] *Ibid*.,, hlm. 695-696.

[127] *ibid*., hlm. 747.

Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Bab pertama kami berpendapat Pasal 1 ayat 1 tetap sebagaimana aslinya seperti yang terdapat dalam lampiran TAP Nomor IX/MPR/2000, karena bagi F-UG sudah cukup jelas dan tidak pernah menjadi masalah, kecuali hanya dalam soal perumusan katanya, karena itu sebagai penghargaan kepada para pendiri republik, kiranya kita dapat tetap mempertahankannya. [128]

Andi Najmi Fuady dari F-KB juga memiliki sikap yang sama:

> Sebaliknya Fraksi Kebangkitan Bangsa menghargai adanya kesepakatan untuk tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk negara, dan sistem pemerintahan Presidensiil. [129]

Juru Bicara F-TNI/Polri, Affandi juga menyatakan serupa dalam merespon masukan Tim Ahli terutama tentang bentuk negara:

> Dalam membahas masukan-masukan Tim Ahli dimaksud, Fraksi TNI/Polri tetap memegang kesepakatan bersama sebagai berikut :
>
> 1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
> 2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
>
> 3....[130]

F-Reformasi yang disampaikan oleh A.M. Luthfi menyatakan sebagai berikut.

> ...b. Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dipertahankan dengan bentuk otonomi daerah yang harus dipikirkan secara matang; [131]

Pembahasan mengenai bentuk negara juga disinggung

[128] *ibid*., hlm. 750.

[129] *ibid*., hlm. 757-758.

[130] *ibid*., hlm. 762.

[131] *ibid*., hlm. 769.

dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-22, 17 juli 2001, dimana Sutjipto dari F-UG mengingatkan:

> Jadi oleh karena itu saya ingin menanyakan bahwa di dalam lampiran Tap IX/MPR/2000 bahwa semua fraksi sudah sepakat bahwa Ayat (1) adalah tetap. Jadi "Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik" [132].

Hamdan Zoelva dari F-PBB mencoba mencari penjelasan kepada Tim Ahli tentang beberapa masalah yang berkaitan dengan rumusan-rumusan mengenai bentuk negara:

> ...kami ingin bertanya pada Tim Ahli yang menyangkut Pasal 1 Ayat (1). Apakah rumusan Pasal 1 Ayat (1) ini menimbulkan problem ketatanegaraan selama ini atau ke masa depan? Apakah akan menimbulkan problem ketatanegaraan kalau rumusannya tetap? [133].

Frans F. H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan mencoba memberikan argumen tentang bentuk negara:

> Yang berikutnya mengenai merumuskan "Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik dan sebagainya". Sejauh ini tidak mengaburkan artinya, saya pikir rumusan yang pertama itu yang paling betul. Karena selama ini tidak menimbulkan tafsir apa-apa, sama sekali tidak menimbulkan tafsir. Tapi kalau andaikan diperbolehkan ada Penjelasan Undang-Undang Dasar atas pasal-pasal, mungkin ini dimasukan sebagai penjelasan atas rumusan Pasal 1 yang menurut hemat saya harus tetap kita pertahankan. [134].

Dalam hal rumusan pasal mengenai bentuk Negara, Asnawi Latief dari F-PDU pada Rapat Ke-22 PAH I BP MPR, 17 Juli 2001, menyampaikan:

> Kemudian terhadap rumusan dari Tim Ahli, kami memang memilih alternatif ke-2. Walaupun tempo hari kita tidak akan merubah Pasal 1 Ayat (1), tetap. Tetapi setelah direnungkan kalimatnya lebih bagus, di situ sudah dipisahkan antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan, itu mudah dimengerti orang. Oleh karena itu kami tidak

[132] *ibid*., hlm. 809-810.

[133] *ibid*., hlm. 811.

[134] *ibid*., hlm. 813.

perlu bertanya karena memang kami mendukung ini, sudah mendukung rumusan. [135]

Tentang bentuk negara, Ali Hardi Kiademak mencoba memaparkan terdapatnya masalah:

...sekarang saja sudah muncul persoalan diantara Ayat (1) dan Ayat (4), : "Negara Indonesia berbentuk kesatuan, dan pemerintahannya berbentuk Republik." Ayat (4) : "Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, atau Indonesia adalah negara hukum." *Nah*, negara Indonesia yang berbentuk kesatuan itu apanya negara, negara yang berdasarkan negara hukum itu apanya negara *kan*. Negara itu satu bangunan, apanya negara yang negara hukum, apanya negara yang negara kesatuan, kalau ini pemerintahannya yang Republik. Tetapi kalau kita lihat Penjelasan dikatakan juga bahwa negara yang berdasar hukum, *rechtsstaat*, dan juga pemerintah berdasar atas sistem konstitusi. Di sini pemerintah berbentuk Republik. Ini saja sudah meninggalkan atau memberikan peluang untuk kita. Apakah kita perlu berpikir melakukan apa, barangkali tidak harus tuntas sesuai dengan konstitusinya Amerika. Tapi kalau kita melihat konstitusi Amerika itu kan sebuah narasi, kadang-kadang sebuah narasi begitu. Kita kan *statement-statement* yang singkat. Karena kita sekarang akan menuju kepada meniadakan Penjelasan sebagaimana konstitusi yang kita melakukan studi banding tidak ada yang adanya Penjelasan. Sehingga negara hukum ini karena kita ambil dari Penjelasan, kita masukan ke Batang Tubuh, sehingga sekarang menjadi masalah dengan Ayat (1) dan negara hukum yang kita tempatkan Ayat (4). Ini problema yang barangkali perlu dijelaskan oleh Tim Ahli kita. [136].

Lain halnya dengan Ali Hardi, Affandi dari F-TNI/Polri sepakat dengan usulan Tim Ahli:

...berkenaan dengan ini Pak, dengan rumusan Pasal 1 Ayat (1). Setelah kami renungi kami cenderung untuk bersepakat atau pun sepaham dengan alternatif dua dari Tim Ahli. [137].

[135] *Ibid*.,, hlm. 814.

[136] *ibid*., hlm. 818.

[137] *ibid*., hlm. 819.

Jimly Asshiddiqie sebagai salah satu tim ahli mencoba menjelaskan konsep bentuk negara:

> Misalnya soal istilah bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Bapak-bapak dan Saudara-saudara sekalian memang ada soal dalam soal istilah-istilah ini. Di berbagai buku di kalangan para ahli hukum itu beda-beda juga pendapatnya. Nomor satu istilah bentuk negara. Bentuk negara sebagian besar menyebut bentuk negara itu ketika memilih antara kesatuan, federasi atau konfederasi. Tapi ada juga yang menyebutnya bukan bentuk itu, tapi susunan, susunan organisasi negara ke bawah. *Nah* tetapi secara umum yang lebih mayoritas kalau kita bicara *staatsform* bentuk negara itu dalam istilah bahasa Indonesia-nya yaitu yang tadi itu, negara kesatuan atau federasi.
>
> Kemudian mengenai istilah republik, itu pilihannya dengan kerajaan. Itu bukan bentuk negara, tapi bentuk pemerintahan yang dibedakan dengan sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan itu presidentiil atau parlementer. *Nah* sekarang kalau kita kaitkan dengan rumusan yang asli, tidak begitu. Indonesia adalah sebagaimana rumusan aslinya itu, "Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik." Jadi kalau ditanya orang apa bentuk negara Republik Indonesia? Ya Republik. Lalu kesatuan itu apa? Karena dia itu seolah-olah rumusan definisi, "Negara Indonesia adalah negara kesatuan," seperti definisi, begitu.
>
> *Nah* di dunia akademik ini maunya disempurnakan. Ketika kita bicara bentuk negara ya negara kesatuan itu. Sedangkan republik itu bukan bentuk negara. Tapi bentuk pemerintahan, *nah* begitu *lho* Pak. [138]

Sementara soal formulasi kalimat, Jimly mewakili Tim Ahli telah mengusulkan dan menyerahkan anggota untuk memilihnya:

> Terakhir soal formulasi kalimat. Memang di dalam Tim Ahli ini sudah kita usulkan, jadi Pasal 1 Ayat (1) itu mengenai bentuk negara. Bentuk negara dan bentuk pemerintahan, terserah pilih yang mana? [139]

[138] *Ibid*.,, hlm. 823.

[139] *Ibid*.,, hlm. 825.

Pada Rapat (Lanjutan) PAH I BP MPR RI Ke-23, 4 September 2001 yang dipimpin Jakob Tobing, Lukman Hakim Saefuddin berpendapat:

> Dan berkaitan dengan Bab I memang Bab I, Pasal 1 di situ ada beberapa alternatif yang diajukan baik yang dibuat oleh Badan Pekerja sebagai lampiran Tap MPR Nomor IX/ MPR/2000 maupun yang diusulkan oleh Tim Ahli. Di sini Pasal 1 Ayat (1) memang dengan dasar pemikiran perlunya adanya ketegasan antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan maka kami cenderung, untuk memilih alternatif dua dari yang diusulkan Tim Ahli.
>
> Jadi di situ kalimat Indonesia adalah negara kesatuan dengan pemerintahan yang berbentuk Republik itu lebih tegas untuk memberikan perbedaan bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Pada Pasal 1 Ayat (1) usulan Tim Ahli sebenarnya substansinya sama hanya dari sisi redaksional nampaknya alternatif dua itu lebih baik dari sisi pengkalimatannya. [140]

Berkaitan dengan tawaran tim ahli tentang bentuk dan kedaulatan negara, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menanggapinya sebagai berikut:

> Kami dari Fraksi Partai Golkar menganggap Dasar itu sebetulnya *kan* sudah *include* dalam Pembukaan. Dan kemudian juga kami berpikir bahwa jangan sampai nanti Dasar itu menjadi suatu obyek perubahan. Oleh karena itulah di dalam judul ini kami mengusulkan apa namanya, tetap itu adalah Bentuk dan Kedaulatan. Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang Ayat (1), dari dua alternatif yang diberikan oleh Tim Ahli, kami di sini memilih alternatif dua. Dengan pemikiran bahwa ketentuan ini adalah merupakan penegasan atas bentuk negara Indonesia yang berbentuk Kesatuan atau *unitary state* serta sistem pemerintahan yang menganut sistem Republik. Berdasarkan susunan redaksi dalam ketentuan tersebut terdapat dua kategori yang berbeda, tetapi tidak terpisahkan satu sama lain.

[140] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 99-100.

> Bentuk negara menunjukkan pada susunan dan wadah negara Indonesia. [141]

Frans F. H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan menyatakan sebagai berikut:

> Mengenai Ayat (1) Pak, kalau kita betul-betul memahami rumusan ini meneliti benar dan penjelasan-penjelasan umum daripada Undang-Undang Dasar 1945, ini rumusan ini tepat. Jadi, saya pikir itu dari sudut hukum tata negara apa ini rumusan paling tepat negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Bentuk republik itu Pak, itu *regeringsvorm,* sedangkan negara kesatuan ini *staatssvorm*, Jadi, apa pun mau diadukan dengan rumusan Tim Ahli, rumusan ini baku. Saya mengajar hukum tata negara sudah berpuluh tahun lebih, Pak dan saya belum mendapatkan sumber-sumber yang lebih mutakhir dari itu, Pak. Kalau ini cuma permainan istilah, mari kita kembali kepada apa yang tidak menimbulkan interprestasi.[142]

Menurut Asnawi Latief, Ayat (1) dari Pasal 1, Bab I, kalau dibaca tafsirnya, penjelasannya itu mengandung penjelasan tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Berikut ungkapan Asnawi Latief.

> Saya dari tadi sepakat jalan pikiran Saudara Pimpinan untuk membawa kita pada pasal-pasal, ayat-ayat. Semula kita *kan* memang sepakat walaupun belum diputuskan oleh Sidang Tahunan tidak merubah Ayat (1). Ayat (1) ini kalau kita bisa baca tafsirnya, penjelasannya itu mengandung penjelasan tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Tetapi dengan rumusan yang baru tanpa penjelasan kita tahu bahwa kesatuan itu bentuk negara, apa bentuk pemerintahan, bentuk negara bahwa di sini sudah dijelaskan. Republik itu bentuk negara apa pemerintahan supaya kita tidak lagi membuat penjelasan itu kalau menyangkut perumusannya. Tetapi sebetulnya antara yang lama dengan yang baru tidak ada beda substansinya di situ menjelaskan tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahannya.
>
> Oleh karena itu sekarang berpulang kepada perumusannya sebetulnya. Jadi tidak ada yang antagonistik mengenai

[141] *Ibid*., hlm. 104.

[142] *Ibid*., hlm. 113.

> dua. Oleh karena itu dulu sementara memang ditetapkan tetap saja menghargai kesejarahan tadi. Tetapi karena kita ini Undang-Undang Dasar kita dibaca oleh generasi berikutnya, supaya bahasa yang betul-betul benar dan standar *lah*. Sekali kita melakukan perubahan kenapa tidak juga dilakukan lebih jelas begitu bahwa Pasal 1 Ayat (1) itu mengandung 2 (dua) hal itu, yaitu bentuk negara dan bentuk pemerintahannya. Itu *kan* guru yang menjelaskan seperti Pak Mattrutty sekian puluh tahun jadi guru tata negara tetapi orang awam mungkin sulit membaca ini Pak, tetapi kalau dengan penjelasan seperti yang dirumuskan oleh Tim Ahli itu tidak perlu lagi ada penjelasan.[143]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> ...Khusus menyangkut Ayat (1) bisa diberikan kesimpulan bahwa secara substansial seluruh Fraksi sepakat bahwa negara ini adalah negara kesatuan, lalu pemerintahannya berbentuk republik. Hanya kemudian formulasi dari pengkalimatannya itu yang nanti akan dirumus oleh Tim Perumus yang ditunjuk untuk itu. Bisa menjadi catatan dari Ayat (1) sehingga kita bisa melangkah ke Ayat (2), demikian. [144]

Dalam Rapat Tim Perumus Panitia *Ad Hoc* I BP MPR RI, 5 September 2001 yang diketuai Jakob Tobing, Asnawi Latief dari F-PDU menegaskan:

> Kalau kita baca Pasal 1 menetapkan bahwa bentuk negara mangandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat titik *nggak* ada penjelasan lain. [145]

Pada Rapat Pleno ke-4 BP MPR RI, 2 Oktober 2001, yang dipimpin olieh M. Amien Rais dengan agenda Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR, Jakob Tobing melaporkan Pasal 1 Ayat (1) sebagai berikut.

> 4. Sampai saat ini Panitia *Ad Hoc* I telah berhasil menyelesaikan pembahasan dan perumusan terhadap Bab I s.d. Bab IX yang terdiri dari 12 Bab Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, karena ada

[143] *Ibid*., hlm. 114.

[144] *Ibid.,* hlm. 114.

[145] *Ibid.,* hlm. 131.

penambahan Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah; Bab VIIB tentang Pemilihan Umum; dan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang selengkapnya sebagai berikut :

BAB I

Alternatif 1 :

BENTUK DAN KEDAULATAN

Alternatif 2 :

BENTUK, DASAR, DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik. (Tetap)

Sesuai dengan naskah aslinya walaupun dari segi bahasa dan pengertian-pengertian disiplin ilmu bisa saja ada satu rumusan yang dianggap lebih baik tapi Panitia *Ad Hoc* I beranggapan bahwa apa yang sudah dibuat oleh para *founding fathers* itu tidak salah, benar sekali dan harus kita hormati. [146]

Laporan yang sama juga dilaporkan dalam Rapat Pleno BP MPR RI ke-5, 23 Oktober 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais dalam agenda Laporan PAH BP MPR, Pengesahan Rancangan Putusan MPR Hasil BP MPR, Dan Penutupan Rapat BP MPR Masa Sidang Tahunan MPR 2001.

Pada kesempatan ini, Jakob Tobing menyampaikan laporannya sebagai berikut.

Bab I

Alternatif 1 :

Bentuk dan Kedaulatan.

Alternatif 2 :

Bentuk dasar dan Kedaulatan.

1. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, (tetap). [147]

[146] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm 497-498.

[147] *ibid.,* hlm. 576-577.

Jakob Tobing sebagai Ketua Komisi A juga melaporkan hal yang sama di hadapan Rapat Paripurna MPR RI ke-6, 8 November 2001. Berikut adalah kutipan Laporan Komisi A.

1. Setelah melalui tahap-tahap pembahasan terhadap materi Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR sebagaimana yang tertuang dalam lampiran Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000, Komisi A Majelis menyetujui rumusan keputusan sebagai berikut :

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Tetap. [148]

Setelah dilaporkan di hadapan Rapat Paripurna, fraksi memberikan pandangan akhir terhadap rancangan putusan MPR hasil Komisi MPR sejak 8 November 2001. F-PDI Perjuangan, melalui juru bicara I Dewa Gede Palguna, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut.

1. Negara kesatuan yang kuat dan kokoh adalah syarat utama untuk mencapai masyarakat adil dan makmur seperti dicita-citakan *founding fathers* dalam Pembukaan UUD 1945. Kemajemukan demografi dan geografi dengan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah modal dasar nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itulah sudah tepat rumusan Pasal 1 Ayat (1), bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. [149]

...

F-PG, melalui juru bicara T.M. Nurlif, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut.

Berkenaan dengan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Fraksi Partai Golkar menyambut baik oleh

[148] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 641-642.

[149] *Ibid*., hlm. 659.

karena beberapa bagian penting dan strategis dalam mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi dan tegaknya asas kedaulatan rakyat telah dapat dicapai kesepakatan.

Beberapa prinsip dasar yang sejak dua tahun terakhir ini menjadi gagasan dan cita-cita Partai Golkar telah dapat terformalisasi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Paham kenegaraan yang dikandung dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa Indonesia menganut paham negara kesatuan yang berbentuk republik, serta menganut paham kedaulatan rakyat, dan paham negara hukum, telah terumuskan dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan.[150]

F-UG, melalui juru bicara Arief Biki, menyatakan pendapatnya sebagai berikut.

Terhadap amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Fraksi Utusan Golongan tetap memegang kesepakatan dengan seluruh fraksi MPR Republik Indonesia di dalam melakukan amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

1. Tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat cita-cita dan norma dasar kehidupan negara kebangsaan Republik Indonesia.
1. Tetap menganut sistim Presidensiil
2. Mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Menggunakan pendekatan adendum dalam melakukan amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945
4. Memasukkan nilai-nilai normatif yang terdapat pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945[151]

F-PPP, melalui juru bicara Mohammad Thahir Saimima, menyatakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

Berpegang kepada amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya kalimat, "susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat", maka Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berpendapat rakyatlah yang harus menentukan susunan negara ini. [152]

[150] *Ibid*., hlm. 663.

[151] *Ibid*., hlm. 665.

[152] *Ibid*., hlm. 667.

F-PBB, dengan juru bicara Hamdan Zoelva, mengemukakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

> Apa yang telah menjadi komitmen awal kita semua bahwa untuk saat ini kita tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tidak mengubah prinsip negara kesatuan dan tetap menganut sistem pemerintahan presidensial adalah menjadi komitmen kami pula. Fraksi kami adalah fraksi yang selalu ingin memegang teguh komitmen itu.[153]

> ...pada waktu mengawali persidangan dan sebelum usul-usul perubahan diajukan oleh fraksi-fraksi telah dicapai suatu kesepakatan oleh seluruh anggota MPR, yaitu tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia, tetap mempertahankan sistem pemerintah presidensiil, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang membawa hal-hal yang normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal bukan batang tubuh, perubahan dengan cara adendum. Oleh karena itu, telah terjadi apa yang disepakati waktu itu maka atau tidak mengurai benang dari kain yang telah kita rajut maka Fraksi PDU melalui Sidang Tahunan MPR RI meminta kepada Majelis agar kesepakatan-kesepakatan tersebut di atas diformalkan menjadi putusan Majelis.[154]

C. Hasil Pembahasan

Dengan demikian, fraksi di MPR mencapai kesepakatan untuk tidak mengubah rumusan awal pada rumusan berikut.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

Ayat (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik.

[153] MPR RI, "Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI", 8 November 2001, hlm. 26

[154] *Ibid.*, hlm. 37

BAB VI
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI KEDAULATAN RAKYAT

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Hal itu ditegaskan dalam alinea empat Pembukaan UUD 1945.

> ... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...

Di dalam UUD 1945, di dalam Batang Tubuh, ketentuan mengenai kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

Perubahan UUD 1945 mulai dilakukan dalam SU MPR 1999. Dalam rangka menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 sampai 21 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja (BP) MPR melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP./1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yang

terdiri atas 90 orang anggota. Pembentukan BP MPR tersebut disahkan pada Rapat Paripurna SU MPR Tahun 1999 ke-6, 4 Oktober 1999.

Sebagai salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara, kedaulatan rakyat telah menjadi salah satu pokok pembahasan dalam Rapat BP MPR ke-2 dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR Mohammad Amien Rais. Urutan pemandangan umum fraksi sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan sidang adalah F-PDI Perjuangan, F-PG, F-KB, F-Reformasi, F-PBB, F-KKI, F-PDU, F-PDKB, F-PPP, F-TNI/Polri, dan F-UG. Di antara pemandangan umum fraksi tersebut, yang mengemukakan masalah kedaulatan rakyat adalah dari F-PG, F-KKI, dan F-PPP.

Pemandangan umum F-PG dikemukakan oleh juru bicaranya, yaitu Tubagus Harjono, mengemukakan perlunya pembaharuan yang bertumpu pada kedaulatan rakyat, sebagai berikut.

> Di samping itu kita juga menyaksikan betapa kuatnya tuntutan akan demokratisasi, penegakan supremasi hukum, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme terhadap pejabat negara, mantan pejabat negara termasuk mantan Presiden Soeharto. Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemulihan krisis ekonomi serta pemberdayaan kedaulatan rakyat. [1]
>
> Memang harus diakui bahwa pembaruan tersebut segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi dan persepsi kita termasuk penyelenggara negara yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam kehidupan kenegaraan kita.
>
> Sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggaraan pemerintah harus

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 17.

> bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya *checks* dan *balances* dalam sistem kekuasaan negara
>
> Memang harus diakui bahwa pembaharuan tersebut harus segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi, misi, dan persepsi kita bersama menyangkut segenap aspek pembangunan bangsa dan tata kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam ketatanegaraan kita.
>
> Langkah ini perlu segera dilakukan terutama melalui penataan lembaga kenegaraan sehingga benar-benar *insya Allah* tercipta sistem politik yang memungkinkan berjalannya mekanisme *checks and balances*.[2]

Vincent Radja, sebagai juru bicara F-KKI menyampaikan pemandangan umum yang terkait dengan materi Perubahan UUD 1945 untuk menciptakan pertanggungjawaban kepada rakyat, sebagai berikut.

> ... amendemen tersebut untuk memulai *checks and balances* adalah melaksanakan perubahan Tap MPR Nomor. III Tahun 1978 menyangkut: pertama, Presiden bukan satu-satunya Mandataris MPR karena semua lembaga tinggi negara adalah Mandataris MPR juga dan akuntabel terhadap rakyat. [3]

F-PDU melalui Asnawi Latief juga menyampaikan materi perubahan UUD 1945 yang antara lain disebut:

> Ada 18 ruang lingkup yang diusulkan untuk dibicarakan dalam Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini.
>
> Pertama, bentuk kedaulatan dan sistem pemilu.
>
> ...[4]

Selanjutnya, pemandangan umum F-PPP disampaikan oleh Lukman Hakim Saefuddin sebagai juru bicara. Dalam pemandangan umum tersebut dikemukakan hal-hal yang menjadi substansi Perubahan UUD 1945 untuk menciptakan struktur kekuasaan negara yang demokratis sebagai berikut.

---

[2] *Ibid*,. hlm. 584.

[3] Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999, hlm. 11.

[4] *Ibid*., Tahun Sidang 1999, hlm. 24.

> Di masa lalu pengertian kedaulatan rakyat, distribusi dan perimbangan kekuasaan legislatif, eksekutif serta yudikatif *nyaris* menjadi hak mutlak penguasa. Oleh karena itu perubahan substansi dari amendemen tersebut harus dapat menciptakan struktur kekuasaan negara yang lebih berimbang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara demokratis.
>
> Untuk mencapai keseimbangan itu, Fraksi Partai Persataun Pembangunan telah menyiapkan beberapa pokok-pokok materi tentang perubahan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. [5]

Sidang Pertama PAH III dilaksanakan pada 7 Oktober 1999 dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda Penyampaian Pengantar Musyawarah dari Fraksi. Pada rapat tersebut, semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, tetapi belum ada fraksi yang menyampaikan mengenai ketentuan tentang kedaulatan rakyat.

Setelah semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, pimpinan rapat menyampaikan latar belakang perlunya Perubahan UUD 1945, yaitu untuk terciptanya sistem politik demokrasi yang kuat dan memberikan kesempatan adalanya kedaulatan rakyat. Hal itu dikemukakan sebagai berikut.

> Kita menyadari bahwa betapa pentingnya amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena merupakan salah satu agenda reformasi. Juga kita mengetahui latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu *heavy executive*. Kemudian, juga ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politik demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat, dan wujud demokrasi, dan juga supremasi hukum, dan terselenggarakan pemerintahan yang baik untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur. [6]

5

6 *Ibid.,* hlm. 35.

Setelah mencapai beberapa kesepakatan prioritas pembahasan, rapat dilanjutkan dengan pembahasan materi Perubahan UUD 1945. Dalam pembahasan itu terdapat beberapa anggota PAH yang menyampaikan hal yang terkait dengan kedaulatan rakyat.

Sebagai respon dari pengantar tersebut, Aberson Marle Sihaloho, dari F-PDI Perjuangan, mengusulkan pasal perubahan:

> Memang sistem Undang-Undang Dasar '45 itu sendiri di dalam Penjelasan Pasal 3 sudah jelas dirancang sekali setiap lima tahun, haluan-haluan atau pasal-pasal yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar '45 itu dapat diubah. Jadi begini bunyi pasalnya adalah:
>
> "MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara" itu bunyi pasalnya.
>
> Penjelasannya berbunyi "Oleh karena Majelis ini memegang kedaulatan negaramaka kekuasaannya tidak terbatas." [7]

Ketua Rapat, Harun Kamil mengemukakan keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat sebagai berikut.

> Sebagai pengantar, kalau boleh ada ahli tata negara boleh mengkoreksi saya bahwa yang kita pertanyakan ini sistem Undang-Undang Dasar 1945 kita ini, apakah murni *trias politica*, apakah *trias politica* dengan plus? Mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertinggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. [8]

Kemudian, Aberson Marle Sihaloho, dari F-PDI Perjuangan, melanjutkan dengan menyampaikan pandangannya bahwa semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Pembentukan kekuasaan itu bisa dilakukan baik dengan mekanisme langsung dan tidak langsung. Aberson menegaskan sebagai berikut.

---

[7] *Ibid*., hlm. 53.

[8] *Ibid*., hlm. 58.

> ...Oleh karena kedaulatan negara ini adalah di tangan rakyat. Artinya, semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Jadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan pemeriksaan keuangan negara, inilah kekuasaan-kekuasaan negara, harus dibentuk oleh rakyat, yang mekanisme pembentukannya ada yang langsung dan ada yang tidak langsung. [9]

Sementara itu, Khofifar Indar Parawansa dari F-KB menyatakan pandangannya:

> Menurut PKB, karena MPR sudah seluruhnya dipilih oleh rakyat bahkan Utusan Golongan pun yang mewakili suara golongan minoritas. Kemudian suku terasing dan yang *under represented* itu juga dipilih melalui golongannya masing-masing, maka sebetulnya semua anggota MPR sudah dipilih oleh rakyat. Karena MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, maka Presiden bukanlah mandataris. Jadi mandat tertinggi rakyat itu berhenti kepada MPR. [10]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan pandangannya mengenai konsep kedaulatan dan keberadaan MPR sebagai berikut.

> Pertama yang berkaitan dengan masalah kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat lembaga tertinggi negara. Kami memiliki konsep dalam waktu yang dekat ini haruslah kita memberikan suatu ketegasan wewenang daripada lembaga tertinggi negara ini untuk membagi secara tegas terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Selama ini tidak dibagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, maka konsekuensi logisnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membagi itu, maka salah satu tugas tambahan dari pada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah juga membentuk, memilih, dan menetapkan ketua-ketua lembaga tinggi negara...
>
> Sehubungan dengan itu, maka ada kaitannya dengan perubahan pasal selanjutnya. Jadi kalau tadi adalah Pasal 1 Ayat (2), kemudian Pasal 2 Ayat (2) ada relevansinya dengan Pasal 3 Ayat (3) dimana di sini kita akan menambahkan tugas daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu di samping menetapkan dan merubah Undang-Undang

[9] *Ibid*., hlm. 61.

[10] *Ibid*., hlm. 66-67.

> Dasar serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengangkat dan memberhentikan semua kepala lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk mengangkat dan memberhentikan Presiden di dalamnya. [11]

Setelah *break* istirahat, rapat dilanjutnya yang didahului dengan pengantar dari pimpinan rapat, Harun Kamil. Salah satu bagian dari pengantar tersebut berkaitan dengan materi Perubahan UUD 1945 sebagai berikut.

> ...
>
> Keempat (IV), Pokok-pokok materi yang menjadi prioritas.
>
> Beberapa pokok materi yang menjadi prioritas untuk diamendemen atau diubah yaitu:
>
> a) Pemberdayaan lembaga tertinggi negara MPR yang terkait dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 2 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 3.
>
> ... [12]

Anthonius Rahail dari F-KKI menyatakan bahwa mengingat kedaulatan tertinggi adalah pada rakyat, lembaga tinggi negara harus dipilih oleh MPR. Berikut ini kutipannya.

> Berikutnya, mengingat pemegang kedaulatan di bidang eksekutif, yudikatif, dan legislatif itu adalah rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka hendaknya terhadap pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara juga dilakukan oleh Majelis, oleh MPR. [13]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pandangannya mengenai kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Yang berikutnya dalam kerangka kewenangan MPR. Saya kira kita juga harus berani menyatakan bahwa di dalam satu negara demokrasi, mestinya kedaulatan rakyat yang utama terwujud melalui pemilihan umum. Jadi, MPR tidak boleh mengambil alih kekuasaan rakyat melalui pemilu. Karena itu, saya ingin supaya kita juga berani merubah interpretasi yang ada di dalam Penjelasan bahwa Majelis

[11] *Ibid*., hlm. 69.

[12] *Ibid*., hlm. 70.

[13] *Ibid*., hlm. 73.

> itu memegang kekuasaan yang tidak terbatas. Menurut saya, MPR pun harus dibatasi dan batasnya adalah hasil pemilihan umum, karena disanalah rakyat mewujudkan kedaulatannya. [14]

Mengenai kedaulatan rakyat, Valina Singka dari F-UD, mencoba menjelaskan:

> Kami mengusulkan, tadi Bapak tadi mengatakan, bahwa MPR itu adalah seolah-olah menjadi kekuasaan tertinggi di atas segala-galanya yang merepresentasikannya kedaulatan rakyat. Oleh karena Presiden sudah dipilih langsung melalui pemilu. DPR dipilih dan MPR pun demikian. Maka Pasal 1 Ayat (2) menurut kami juga perlu ditinjau kembali bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan tidak hanya oleh MPR, tapi juga oleh pemerintah dan DPR secara bersama-sama. Ini juga sekaligus untuk memberi peringatan kepada Presiden dan pemerintah yang dipilih melalui pemilu bahwa mereka itu betul-betulakan melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan yang diaspirasikan oleh rakyat. [15]

Aberson Marle Sihaloho (F-PDIP) mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan peran DPR:

> Karena dalam penjelasan Pasal 23 itu jelas dinyatakan bahwa dalam hal penetapan anggaran pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. [16]

Rapat PAH III BP MPR Ke-2 1999 dilaksanakan pada 8 Oktober 1999 dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Pada pengantar rapat, pimpinan mengemukakan agenda yang akan dibicarakan, yaitu prioritas Perubahan UUD 1945 yang telah disepakati. Pada urutan pertama adalah pembahasan tentang kedaulatan rakyat dan MPR. Berikut ini kutipan pengantar yang disampaikan oleh pimpinan rapat.

> Berdasar notulasi ini Saudara-saudara sekalian, maka hari ini kita akan membicarakan beberapa prioritas yang sudah kita sepakati. Ada beberapa prioritas yang di sini disebutkan adalah tujuh. Dari tujuh itu saling kait mengkait

[14] *Ibid*., hlm. 75.

[15] *Ibid*., hlm. 80.

[16] *Ibid*., hlm. 84.

> dan nanti akan kita bicarakan apakah sampai apa tidak. Kita akan mulai.
>
> Saya kira dengan prioritas pertama, yaitu prioritas materi mengenai pemberdayaan lembaga tertinggi negara. Di dalam naskah Undang-Undang Dasar itu mengenai MPR terdapat pada Pasal 1 yang berkaitan dengan kedaulatan. Terdapat Pasal 2 yang memang pakai *heading* MPR...
>
> Kita akan mencoba melihat pasal-pasal tersebut, mana yang perlu dipertahankan dan mana yang perlu dilakukan perubahan. Untuk itu, kami akan menawarkan untuk pertama kali, barangkali supaya urut kita akan mulai dari Pasal 1 dulu atau seluruh pasal tentang MPR kami tawarkan. Apakah per pasal atau seluruh pasal mengenai MPR? [17]

Pada substansi pasal mengenai kedaulatan rakyat, Hatta Mustafa dari F-PG mengusulkan:

> Mengenai Pasal 1 Ayat (2) itu barangkali nggak usah disebutkan. Pasal 1 Ayat (2)-nya ini tadi banyak yang menyebutkan bahwa bisa berkembang itu perubahan karena Pasal 1 Ayat (2) itu, kedaulatan adalah di tangan rakyat. Tadi kita nggak pernah menyebutkan macam-macam mengenai ayat ini. Jadi, barangkali Pasal 1 itu mungkin ada tambahan maupun pembagian kekuasaan dan sebagainya. Jadi, disebutkan Pasal 1-nya saja. Jangan langsung *to the point* kepada Ayat (2), padahal Ayat (2) itu tidak ada yang ingin perubahan saya kira. Kedaulatan di tangan rakyat itu. Jadi kalau begitu tetap Pasal 1-nya dibicarakan. Bahwa ada yang menambah nanti jadi Ayat (3) dan seterusnya itu lain urusan. Kalau kita batasi hanya Pasal 1 Ayat (2) berarti yang lainnya nggak masuk. [18]

Pada bahasan lain, Ketua Rapat, Harun Kamil menyebut bahwa kedaulatan rakyat merupakan bagian dari pembahasan perubahan:

> Tentu juga kita akan pertahankan beberapa asas negara dari Undang-Undang Dasar 1945. Sepertinya dasar Pancasila, asas negara hukum, kedaulatan rakyat, negara kesatuan, negara republik, dan yang terakhir yang perlu

[17] *ibid*., hlm. 87.

[18] *Ibid*., hlm. 88.

kita dalam rangka amendemen adalah asas keseimbangan kekuasaan.[19]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan penghapuskan kata *sepenuhnya* dalam Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

> Bab I, Pasal 1 Ayat (2) itu hanya menghapus kata-kata sepenuhnya sehingga berbunyi Pasal 1 Ayat (2):
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." [20]

M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi mengusulkan ketentuan kedaulatan dalam Pasal 1 Ayat (2) tetap serta adanya penambahan ayat mengenai pembagian kedaulatan.

> ...Yang pertama adalah Pasal 1 tetap, Ayat (1) tetap, Ayat (2) tetap, tapi kami mengusulkan ada satu tambahan ayat tentang pembagian kedaulatan ini menyangkut kekuasaan negara. Oleh sebab itu, kami mengusulkan ada satu tambahan ayat yang berbunyi:
>
> "MPR membagi kekuasaan negara secara tegas kepada lembaga-lembaga tinggi negara, kepresidenan, DPR, BPK, Mahkamah Agung dan DPA." [21]

Pendapat tersebut disambung oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi sebagai berikut.

> Pasal 3, jadi tadi sudah dinyatakan bahwa adanya prinsip-prinsip dasar perubahan terhadap kedaulatan rakyat yang menjelma di MPR ini. Maka dalam Pasal 3, tugas dari MPR itu, tidak hanya menetapkan undang-undang dasar, tapi juga merubah undang-undang dasar kemudian menetapkan GBHN, kemudian juga selain dari pada mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden juga mengangkat dan memberhentikan semua pimpinan lembaga-lembaga tinggi negara. Ini sesuai dengan tambahan pasal dalam Pasal 1 Ayat (2), di mana kami tambahkan tadi satu ayat yaitu Ayat (3), [22]

Pembicara selanjutnya adalah Antonius Rahail dari

---

[19] *Ibid*., hlm. 93.

[20] *Ibid*., hlm. 91.

[21] *Ibid*., hlm. 94.

[22] *Ibid*., hlm. 95.

F-KKI yang mengusulkan rumusan perubahan Pasal 1 Ayat (2). Berikut ini usulannya.

> Pasal 1 Ayat (1) tetap, sedangkan Pasal 1 Ayat (2) ada usul kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dalam bentuk penetapan-penetapan kebijakan negara melalui Sidang Paripurna yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga tinggi negara lainnya yang manapun. Refleksi situasi yang ada sekarang bahwa ternyata Keputusan MPR juga masih bisa diganggu gugat oleh lembaga tinggi negara mungkin ini suasana masa lalu, tapi perlu ada ketegasan di dalam amendemen ini terhadap undang-undang sehingga ke depan tidak akan ada lembaga tinggi negara yang bisa merubah apa yang telah ditetapkan oleh lembaga tertinggi negara. [23]

Pada Rapat PAH III BP MPR RI ke-2 yang dipimpin Slamet effendy Yusuf, Valina Singka Subekti dari F-UG menegaskan:

> Pasal 1 Ayat (2) yang mengatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Ini masih tetap. Oleh karena justru sebetulnya realitas dari praktek *trias politica* yang mengedepankan *checks and balances* itu ada di sini. Oleh karena MPR adalah pencerminan dari kedaulatan rakyat.
>
> ... Jadi Pasal 1 Ayat (2) ini menurut kami memang masih tetap harus dipertahankan, malahan dalam rangka pemberdayaan MPR sebetulnya. Wewenang MPR untuk merepresentasikan aspek kedaulatan rakyat ini akan makin menguat oleh karena nanti kami akan mengusulkan bahwa MPR itu akan tidak hanya melakukan sidangnya lima tahun sekali tetapi akan melakukan evaluasi secara sistematis minimal satu tahun sekali untuk menilai kinerja dari Presiden.[24]

Pendapat selanjutnya disampaikan Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB yang mengusulkan perubahan dan penambahan ketentuan mengenai kedaulatan rakyat sebagai berikut.

---

[23] *Ibid*., hlm. 98-99.

[24] *Ibid*., hlm. 100.

> Kemudian Ayat (2) kami sempurnakan menjadi berbunyi,
>
> "Kedaulatan negara adalah di tangan rakyat."
>
> Dan Ayat (3),
>
> "Kedaulatan rakyat dapat dilakukan langsung melalui pemilu dan melalui MPR."
>
> Itu sebagai pengganti daripada kata sepenuhnya yang tidak begitu jelas. Jadi, artinya kedaulatan rakyat itu adalah dapat dilakukan langsung oleh rakyat itu melalui pemilu dan dapat juga melalui MPR. Kalau rakyat yang berdaulat tentunya semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat yang mekanisme pembentukannya bisa langsung dan bisa tidak langsung. [25]

Mengenai hubungan kedaulatan rakyat dengan peran MPR, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan:

> Pasal 3, jadi tadi sudah dinyatakan bahwa adanya prinsip-prinsip dasar perubahan terhadap kedaulatan rakyat yang menjelma di MPR ini. Maka dalam Pasal 3, tugas dari MPR itu, tidak hanya menetapkan undang-undang dasar, tapi juga merubah undang-undang dasar kemudian menetapkan GBHN, kemudian juga selain dari pada mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden juga mengangkat dan memberhentikan semua pimpinan lembaga-lembaga tinggi negara. [26]

Sementara Aberson M. Sihaloho dari F-PDI Perjuangan mengaitkan bentuk negara dan dasar negara dengan substansi kedaulatan rakyat, dengan pokok tersebut ia mengusulkan:

> Ditetapkannya negara terbentuk negara Republik Indonesia ini negara kesatuan dan berbentuk republik adalah mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.
>
> ...Jadi, lima sila itu sendiri pun adalah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat.
>
> Kemudian Ayat (2) kami sempurnakan menjadi berbunyi, "Kedaulatan negara adalah di tangan rakyat."
>
> Dan Ayat (3),

[25] *Ibid*., hlm. 102.

[26] *Ibid*., hlm. 107.

> "Kedaulatan rakyat dapat dilakukan langsung melalui pemilu dan melalui MPR."
>
> Itu sebagai pengganti daripada kata sepenuhnya yang tidak begitu jelas. Jadi, artinya kedaulatan rakyat itu adalah dapat dilakukan langsung oleh rakyat itu melalui pemilu dan dapat juga melalui MPR. Kalau rakyat yang berdaulat tentunya semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat yang mekanisme pembentukannya bisa langsung dan bisa tidak langsung. [27]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, selanjutnya menginventarisasi usulan perubahan yang terkait dengan MPR sebagai berikut.

> Kemudian yang kedua mengenai Pasal 1 Ayat (2) itu tadi, ada usul-usul yang sifatnya meminta yang ini tetap, tetapi ada usul-usul yang meminta agar supaya di sini ditegaskan mengenai proses sampai kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, yaitu di situ dimasukkan unsur pemilu. Masalahnya sekarang adalah apakah itu perlu dimasukan sebagai sesuatu yang menjadi kesatuan bunyi atau dimasukan di dalam sesuatu yang nanti diatur di dalam misalnya pada Bab II Pasal 2 Ayat (1) yaitu yang terdiri dari DPR dan Utusan Daerah atau Utusan Golongan nanti yang itu baru dilakukan melalui pemilu?
>
> Jadi menurut kami, Pasal 1 ini adalah pasal yang menjadi payung keseluruhannya, dimana rincian-rinciannya termasuk nanti mengenai tugas dan wewenang itu kami letakkan pada pasal-pasal selanjutnya. Jadi itu kesimpulan yang bisa kami ambil sebagai Pimpinan di dalam masalah Pasal 1. [28]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi kembali mengingatkan untuk memasukkan usulannya:

> Jadi di dalam Pasal 1 kami tadi menambahkan satu pasal, satu ayat yaitu Ayat (3) karena kita memberikan pengakuan kedaulatan kepada rakyat yang terjelma di Majelis Permusyawaratan Rakyat maka kami mengusulkan ditambah satu ayat dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat ini membagi seluruh kekuasaan negara secara tegas kepada lembaga-lembaga tinggi negara.

[27] *Ibid*., hlm. 113-114.

[28] *Ibid*., hlm. 115-116.

> Jadi MPR yang membagi sehingga ini adalah merupakan payung. Lembaga-lembaga tinggi negara itu sudah kami sebutkan tadi. Jadi ini merupakan bagian dari pada bentuk kedaulatan rakyat itu, sehingga semua lembaga-lembaga tinggi negara itu memang betul-betul berada di bawah MPR. [29]

Setelah rapat di skors, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf (F-PG) mencoba merumuskan beberapa pendapat:

> Kemudian yang kedua, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Kata sepenuhnya itu masih dalam *bricket*, masih di dalam kurung maksudnya masih belum ada kesepakatan. Ada yang berpendapat kata sepenuhnya itu lebih baik tetap saja tidak usah dihilangkan karena itu justru memberikan tekanan tentang peranan yang dilakukan atau posisi yang dipunyai oleh Majelis dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat. [30]

Pada Rapat Tim Perumus PAH III BP MPR RI, 9 Oktober 1999 yang dipimpin Harun Kamil dari F-UG, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP mengaitkan kedudukan DPR dengan kedaulatan rakyat:

> ...kalau berbicara mengenai kedudukan DPR secara eksplisit memang di dalam penjelasan dikatakan bahwa kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. [31]

Rapat Panitia PAH III BP MPR RI Ke-4, 10 Oktober 1999 yang diketuai Amin Aryoso (F-PDIP), Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP mencoba menambahkan penjelasan tentang kedaulatan rakyat:

> Di sana dikatakan maksudnya menetapkan negara Indonesia berbentuk negara kesatuan dan Republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat. Apabila itu tidak menyangkut kepada kedaulatan rakyat sebagai suatu sistem maka Ayat (2) itu tidak menyebut kedaulatan rakyat. Jadi kalau di dalam Ayat (1)-nya itu disebut berdasarkan hukum, maka Ayat (2) kita kemudian berbicara mengenai dasar hukum.

---

[29] *Ibid*., hlm. 115-116.

[30] *Ibid*., hlm. 122.

[31] *Ibid*., hlm. 232.

> Karena ini suatu sistem, jadi harus saling berkaitan dia. Jadi justru yang lebih tepat istilahnya di situ adalah karena kita sudah sepakat bahwa substansi yang ada di dalam penjelasan kita mau angkat ke dalam batang tubuh. Jadi sehingga itu adalah negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan kedaulatan rakyat, itu baru pas. Bisa kita bersama-sama baca penjelasan Pasal 1 Ayat (1) adalah mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, bukan hukum. [32]

Mengingat banyaknya peserta rapat yang ingin mengetahui pasal tentang kedaulatan rakyat, pimpinan rapat, Harun Kamil kembali membacakan dan meminta persetujuan:

> Baik saya ulangi. Memenuhi permintaan saya baca ulang.
>
> Bab 1: Bentuk dan Kedaulatan
>
> Pasal 1 Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Ayat (2):
>
> "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Bisa disetujui? [33]

Pada Rapat Lobi PAH III BP MPR, 11 Oktober 1999 yang dipimpin Slamet Effendy Yusuf, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG meminta agar masalah kedaulatan rakyat diputuskan dengan tidak terburu-buru:

> Jadi menyangkut masalah bentuk dan kedaulatan rakyat ini, Fraksi Partai Golkar bukan berarti tidak sepakat dengan apa yang sudah dihasilkan dalam kompilasi, tapi kami melihat bahwa esensi tentang negara, ini sebetulnya di Bab I Pasal 1 masalah Bentuk dan Kedaulatan sehingga hal ini menurut hemat kami lebih baik kita untuk sementara waktu ini, jangan terlalu cepatlah karena menyangkut masalah kesatuan, republik. Apalagi berdasarkan hukum ini masih cukup panjang sudut pandang daripada pakar yang

[32] *Ibid*., hlm. 262.

[33] *Ibid*., hlm. 260.

> mungkin juga belum bisa kita tampung secara keseluruhan. Jadi, kami mohon untuk butir ini untuk sementara waktu ini diendapkan dulu. [34]

Lain lagi dengan usulan Hamdan Zoelva dari F-PBB yang mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dan menjadikannya sebagai usulan untuk ditempatkan sebagai pasal:

> Kemudian yang kedua, sebenarnya tidak ada salah kalau negara hukum ini dicantumkan dalam Bab I ini, karena kitapun berfikir bahwa negara itu di samping kedaulatan rakyat juga kita inginkan negara ini adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri. Inilah esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum yang kita istilahkan selama ini. Jadi, tidak salah kita tempatkan negara berdasarkan hukum ini ke dalam pasal ini, *toh* kita artikan juga ke dalam kedaulatan itu ada dalam kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat itu sendiri. Antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum tidak ada yang bertentangan antara dua kedaulatan di sini, karena justru semuanya kembali kepada supremasi hukum itu sendiri. Makanya, kami dari Fraksi Partai Bulan Bintang tetap menginginkan ada penambahan dalam pasal ini dan kami setuju yang diusulkan oleh Fraksi PDIP tadi, kita hilangkan saja "dan"-nya biar sambung kalimatnya:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan hukum." [35]

Pada Rapat PAH III BP MPR Ke-6, 12 Oktober 1999 yang dipimpin Amin Aryoso dari F-PDIP, Zain Badjeber (F-PPP) mempertanyakan:

> Kalau kita lihat penjelasan daripada Undang-Undang Dasar 1945 ini, bahwa Indonesia negara yang berdasar atas hukum, itu merupakan sistim pemerintahan negara. Jadi merupakan salah satu pada dari pada hal-hal dibutuhkan sistim pemerintahan negara kita yang dirumuskan dalam batang tubuh ini. *Nah*, sekarang kita berhadapan dengan Bab 1 yang merupakan Bentuk dan Kedaulatan. *Nah*, apakah dengan kita menambah ke Ayat (1), kata berdasarkan hukum, di depan ataupun di belakang ataupun di tengah,

[34] *Ibid*., hlm. 398.

[35] *Ibid*., hlm. 399-400.

> itu termasuk dalam bentuk negara? Karena kita ketahui Ayat (2) itu hendak berbicara tentang kedaulatan ada di tangan rakyat. *Nah*, apakah kita berbicara kedaulatan hukum atau kedaulatan rakyat itu sudah insklusif kedaulatan hukum?
>
> ... *Nah*, sekarang di dalam menempatkan ini bagaimana kita menempatkan yang tepat. Kami masih menganggap barangkali untuk menempatkan pada Ayat (1) di dalam berbicara bentuk negara, mungkin kurang, kurang tepat. Kalau kita tempatkan ke Ayat (2), dalam rangka kedaulatan rakyat, juga, ini, apakah sudah kena demikian? Sehingga kami berpikir, apakah tidak sebaiknya, misalnya, ya merupakan ayat tersendiri? Supaya jelas, apa yang kita lakukan, kita tambahkan kepada ketentuan Pasal 1 ini. [36]

Mengenai wacana tersebut, Asnawi Latief dari F-PDU mencoba menjelaskan:

> Lalu Ayat (2), mengenai kedaulatan. Saya pikir, kedaulatan rakyat itu demokrasi dalam arti bahasa kita. Demokrasi itu intinya *kan* hukum. Jadi, praktek kenegaraan yang selama ini, pincang. Masa Orde Lama dikenal politik sebagai panglima. Orde Baru, ekonomi dikenal sebagai panglima. Sekarang masa reformasi ini, ingin menegakkan hukum sehingga istilah supremasi hukum ini sampai ke kampung-kampung, walaupun mereka tidak mengerti apa supremasi hukum. [37]

Hal yang sama juga dicoba dijelaskan oleh Valina Singka dari F-UG:

> ...di Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan ada di tangan rakyat, itu sudah mengandung juga esensi supremasi hukum di situ. Karena kalau kedaulatan rakyat itu berada ada di tangan rakyat, artinya rakyat itulah, yang berkuasa. Kalau rakyat yang berkuasa artinya memang prisip-prinsip hukum itu akan tegak. Karena demokrasi itu *kan* dasarnya hukum. Jadi, sebetulnya secara implisit semangat itu sudah ada, baik dalam Penjelasan maupun di dalam ayat, Pasal 1. *Cuma* memang secara eksplisit itu belum tercantum.
>
> *Nah*, sekarang masalah timbul. Bagaimana untuk memasukan kata-kata hukum ini di dalam Pasal 1 ini?

[36] *Ibid*., hlm. 432-433.

[37] *Ibid*., hlm. 435.

> Beberapa alternatif kemarin dikemukakan. Lalu, dengan niat baik juga kami mengemukakan alternatif ketiga kemarin, yang itu mungkin bisa menjadi bahan pertimbangan kita semua. Oleh karena di situ kami mencantumkan kalimat bahwa Indonesia itu adalah negara hukum. Jadi, negara hukum itu adalah negara yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. [38]

Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP mengomentari perdebatan tentang kedaulatan rakyat:

> *Nah*, pokok pikiran yang berhubungan dengan Pasal 1 Ayat (1) ini adalah terdapat di dalam alinea keempat, pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Jadi, Republik Indonesia ini satu nafas dengan kedaulatan rakyat, dengan berdasarkan kepada, Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksaanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Jadi, lima dasar negara itupun adalah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat.[39]

Pada Rapat Lobi PAH III BP MPR RI, 12 Oktober 1999 yang dipimpin Amin Aryoso dari F-PDIP, Valina Singka dari F-UG menegaskan keterkaitan peran DPR dengan kedaulatan rakyat:

> Jadi, maksud saya adalah bahwa selain DPR itu mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sebetulnya ada fungsi lain yang lebih penting juga, yaitu fungsi perwakilan dan pengawasan, dan memang kan domeinnya tidak harus difungsi perundang-undangan itu, justru fungsi perwakilan dan pengawasan, disitulah kalau menurut kami yaitu fungsi hakiki dari seorang anggota DPR. Oleh karena dia dipilih oleh rakyat secara langsung dalam pemilu jadi dia pelaksana kedaulatan rakyat. [40]

Salah seorang pakar, Roeslan Abdoelgani menjelaskan

[38] *Ibid*., hlm. 437.

[39] *Ibid*., hlm. 438.

[40] *Ibid*., hlm. 510.

kembali peran MPR sebagai bagian dari kedualtan rakyat:

> Pasal 2 di situ dikatakan MPR bunyinya begini yaitu bahwa, MPR, "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Ini Pasal 1 Ayat 2. Jadi, kalau kita melihat ini maka MPR ini melakukan, yaitu kedaulatan rakyat.[41]

Menanggapi Roeslan Abdoelgani, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP mempertanyakan mengenai kedaulatan rakyat:

> Pertanyaan kami demikian Pak Roeslan. Apakah dengan Bapak tadi mengatakan agar MPR itu tidak lagi, karena dia hanya melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi, artinya rakyat itu sendiri pun boleh melakukan sendiri kedaulatannya di dalam memilih Presiden, Wakil Presiden. *Nah*, dengan demikian apakah dapat kami simpulkan bahwa Bapak setuju dalam UUD ini atau perubahan yang kita lakukan ini, Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Sehingga memang dengan demikian kedaulatan rakyat itu menjadi tidak bisa dimanipulir oleh siapapun. [42]

Dalam Rapat (Lanjutan Ke-1) PAH III BP MPR Ke-7, 13 Oktober 1999, pakar yang lain, Sri Soemantri juga mengemukakan pandangannya soal kedaulatan rakyat:

> Mengenai Majelis, saya kira perlu kita soroti yang tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar. Kalau tidak salah berbunyi:
>
> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Ini dua hal yang saya kira perlu kita renungkan bersama. Apa makna Pasal 1 Ayat (2)? Yang jelas dari anak kalimat yang pertama, kita dapat membaca bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena rakyat yang berjumlah, mungkin sekarang ini sudah berjumlah 210 juta, tidak mungkin lagi secara hari-hari melaksanakan kedaulatan rakyat maka hal itu diberikan atau dilaksanakan oleh sebuah lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sepenuhnya menurut pendapat saya ini, MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang melakukan kedaulatan rakyat.

---

41 *Ibid*., hlm. 520.

42 *Ibid*., hlm. 522-523.

> Berbeda dengan, umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Dan oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. Jadi, ini yang saya kira perlu... *Nah*, yang menjadi pertanyaan, apakah dengan adanya Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan rakyat itu beralih kepada MPR? Ini yang harus kita perhatikan. Saya kira kedaulatan tetap berada di tangan rakyat.[43]

Mengenai kedaulatan rakyat, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengemukakan**:**

> Di dalam Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemarin, tidak ada perubahan yang cukup signifikan terhadap Ayat (2) ini. Jika misalnya, kemudian Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, pemegang kedaulatan rakyat. Ini apa kemudian terbagi? Atau tetap di tangan MPR? Karena yang berkembang di dalam pembahasan amendemen ini, ada keinginan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga ada *balancing power*. [44]

Rumusan sementara dan tanggapan yang dikemukakan oleh anggota merupakan bahan kompilasi yang dibicarakan pada rapat selanjutnya. Namun mengenai rancangan perubahan Pasal 1 Ayat (2) belum ada pembahasan lebih lanjut hingga hasil kerja PAH III dilaporkan kepada BP MPR.

Hasil pembahasan yang dicapai oleh PAH III dilaporkan dalam Rapat BP MPR pada 14 Oktober 1999 yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada rapat tersebut, Ketua PAH III, Harun Kamil, menyampaikan proses dan hasil pembahasan PAH III serta rumusan yang berhasil dibuat. Namun, walaupun masuk sebagai prioritas pembahasan, ketentuan tentang kedaulatan rakyat belum dapat dirumuskan untuk ditetapkan sebagai Perubahan

[43] *Ibid*., hlm. 530.

[44] *Ibid*., hlm. 537.

UUD 1945[45] sehingga belum masuk dalam pembahasan di komisi dan paripurna. Dengan demikian, ketentuan tentang MPR belum dibahas dalam SU MPR 1999.[46]

Dalam Rapat Paripurna (Lanjutan) Sidang Umum MPR Ke-9, 16 Oktober 1999 yang dipimpin oleh M. Amien Rais, I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyinggung tentang kedaulatan rakyat:

> Langkah-langkah ke arah penegakan kedaulatan rakyat telah penunjukan bentuk-bentuk kongkrit, antara lain, berupa perwujudan kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, kemerdekaan pers, dan pemberdayaan rakyat di daerah melalui otonomi daerah. Hal ini menunjukkan kesadaran pemerintah akan pentingnya kedaulatan rakyat yang harus ditopang dari peraturan perundang-undangan yang memberikan ruang gerak lebih luas bagi pertisipasi masyarakat. [47]

Dalam Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-10, 16 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Kwik Kian Gie, pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat juga disinggung F-PDIP yang disampaikan oleh Tumbu Saraswati:

> Fraksi PDI Perjuangan mengharapkan agar proses pembaharuaan sistem politik nasional dilaksanakan dengan serangkaian kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai berikut:
>
> 1...
>
> 2. Terciptanya pemerintahan yang demokratis dan berkedaulatan rakyat.
>
> 3...
>
> 4... dan seterusnya. [48]

Imanuel E. Blegur dari F-Partai Golkar juga menyinggung kedaulatan rakyat dalam pandangan fraksinya:

> Dalam situasi yang sangat mendesak ini amendemen dilakukan hanya pada pasal-pasal yang berkenaan dengan

[45] Lihat Risalah Rapat Ke-3 BP MPR, 14 Oktober 1999, hlm. 18-19.

[46] Lihat Risalah Rapat Ke-1 Komisi C SU MPR 1999, 17 Oktober 1999; dan Risalah Rapat Ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 18 Oktober 1999.

[47] *Ibid*., hlm. 609.

[48] *Ibid*., hlm. 618.

> penataan kembali sistem kekuasaan negara sehingga dapat lebih bertumpu pada prinsip-prinsip tegaknya kedaulatan rakyat. Salah satu di antaranya adalah tentang pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan pembatasan kekuasaan Presiden. [49]

Sementara itu, Suryadharma Ali dari F-PPP juga mengangkat persoalan kedaulatan rakyat dalam pandangan fraksinya:

> Hal-hal yang mendesak tersebut adalah yang berkenaan dengan pemberdayaan lembaga-lembaga negara pengemban kedaulatan rakyat dan sekaligus membuat keseimbangan di antara lembaga kepresidenan/pemerintahan. [50]

Dalam bahasan lain, Syarif Muhammad Alaydrus dari F-KB bahkan berusaha memberikan alasan mengenai latar belakang diperlukannya perubahan UUD 1945:

> Kedua, alasan filosofis di dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah dirumuskan pencampuradukkan berbagai gagasan yang paling yang saling bertentangan antara faham integralistik dan faham kedaulatan rakyat, [51]

Hal yang lebih spesifik mengenai kedaulatan rakyat dinyatakan Asnawi Latief dari F-PDU:

> Terwujudnya penguatan kedaulatan rakyat dan lembaga perwakilan secara nyata melalui pemilihan umum yang luber dan jurdil, [52]

Pembicaraan tentang kedaulatan rakyat juga masih terus disuarakan dalam Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-10, 16 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amien Rais, dimana Chodidjah H.M. Saleh dari F-PPP menyatakan:

> Dalam susunan negara yang berkedaulatan rakyat maka kedaulatan harus benar-benar di tangan rakyat. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat harus kita tegakkan. Mekanisme kepemimpinan nasional yang bertumpuk di tangan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Mandataris MPRS/

[49] *Ibid*., hlm. 622-623.

[50] *Ibid*., hlm. 627.

[51] *Ibid*., hlm. 630.

[52] *Ibid*., hlm. 642.

> Pemimpin Besar Revolusi pada zaman Orde Lama dan di tangan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/ Mandataris MPR/Bapak Pembangunan Nasional di masa Orde Baru, tidak boleh terulang lagi dan harus dikikis habis. Sudah waktunya dikembangkan kedaulatan rakyat sejati yang didukung oleh mayoritas rakyat Indonesia.
>
> Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga kedaulatan rakyat yang seluruh anggotanya harus dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu, MPR harus ditempatkan pada posisi yang sebenarnya dan diberdayakan, bukan hanya untuk menetapkan, mengubah, dan menyempurnakan undang-undang dasar negara, serta menetapkan GBHN, tetapi juga untuk mengawasi pelaksanaan amanat yang ditugaskan kepada Presiden. Oleh karena itu, Badan Pekerja yang merupakan alat kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus bekerja selama lima tahun terus menerus untuk memperhatikan perkembangan kehidupan masyarakat di segala bidang. [53]

Dalam Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-16, 21 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amien Rais, disebutkan bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu makna yang dituju dari upaya perubahan UUD 1945:

> Hal itu sebagai salah satu ikhtiar untuk memulihkan dan membangun kembali tatanan kehidupan menuju Indonesia baru yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguh-sungguhnya. [54]

Untuk melanjutkan pembahasan Perubahan UUD 1945, SU MPR 1999 menugasi BP MPR RI untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945 dengan mempersiapkan rancangan Perubahan UUD 1945 yang harus sudah siap untuk disahkan pada ST MPR 2000 pada 18 Agustus 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/ 1999.

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Panitia yang bertugas menyiapkan Perubahan Kedua UUD 1945 adalah PAH I BP MPR. PAH I bersidang antara 1999

[53] *Ibid*., hlm. 824-825.

[54] *Ibid*., hlm. 850.

sampai dengan 2000 dan mengadakan sidang selama 51 kali. Pembahasan materi perubahan UUD 1945 mulai dilakukan pada Rapat PAH I ke-3 yang dilaksanakan pada 6 Desember 1999 dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pengantar Musyawarah Fraksi.

Menyinggung masalah kedaulatan rakyat, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menegaskan:

> Demikian halnya susunan pemerintahan negara yang terlampau kuat pada lembaga kepresidenan, sementara diabaikannya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat juga harus kita kembalikan sebagaimana yang diamanatkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.
>
> ... 3. Peningkatan peranan nembaga tinggi negara DPR. Sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, prinsip checks and balances maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara...[55]

F-PBB melalui juru bicaranya, Hamdan Zoelva, mengusulkan pembicaraan lebih lanjut masalah MPR sebagai berikut.

> Berdasarkan uraian-uraian dan penjelasan yang kami kemukakan di atas perkenankanlah fraksi kami, menyampaikan usulan topik-topik serta pasal-pasal yang kami usulkan untuk diagendakan dan dibicarakan bersama dalam persidangan-persidangan selanjutnya :
>
> .....
>
> 3. Masalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai sebuah lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat, tentulah seluruh anggotanya harus benar-benar wakil-wakil dari rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat.
>
> ... [56]

[55] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 85 dan 88.

[56] *Ibid.*, hlm. 99-100.

Agenda Pengantar Fraksi dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR ke-4 pada 7 Desember 1999 dengan pimpinan rapat Jakob Tobing (sesi I) dan Slamet Effendy Yusuf (sesi II). Fraksi yang dalam pengantarnya mengemukakan masalah kedaulatan rakyat adalah F-Reformasi, F-PDKB, dan F-UG.

F-Reformasi dengan juru bicara A. M. Luthfi mengusulkan beberapa hal yang perlu pembahasan lebih lanjut, di antaranya adalah masalah kedudukan MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat. Berikut ini penjelasannya.

1. Masalah hubungan tata kerja lembaga tertinggi negara dengan lembaga-lembaga tinggi negara. Sebagai pelaku kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan merupakan sumber kekuasaan. Dalam menjalankan perannya, perlu dirumuskan tata kerja MPR dan hubungan tata kerja MPR dengan lembaga tinggi negara lain.

... [57]

Dalam soal pengejawantahan kekuasaan pembentukan undang-undang, Antonius Rahail dari F-KKI juga menyinggung masalah kedaulatan rakyat:

> Kekuasaan membentuk Undang-undang misalnya, pada UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, berada di tangan Presiden (Pasal 5 Ayat 1 dan 2), tetapi melalui SU MPR yang lain telah disepakati untuk dipindahkan ke tangan DPR (Pasal 5 Perubahan Pertama Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Pemindahan ini sesuai dengan prinsip dan sistem politik kita adalah demokrasi, dimana kedaulatan berada di tangan rakyat, bukan di tangan Presiden, dan DPR salah satu bagian dari pelaksana kedaulatan rakyat itu dalam kesehariannya, karena segenap anggota DPR merangkap sebagai anggota MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat. [58]

F-PDKB dengan juru bicara Gregorius Seto Harianto mengusulkan peninjauan pengertian Pasal 1 Ayat (2), "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya

[57] *Ibid.*, hlm. 113.

[58] *Ibid.*, hlm. 117.

oleh MPR." Hal itu sebagaimana dikemukakan sebagai berikut.

...

4.1. MPR RI, lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat melalui kekuatan sosial politik, dan urusan daerah dan golongan dilembagakan di dalam MPR, yang melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR; kata sepenuhnya harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat-*vide* penjelasan). MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri. Dan bagi lembaga tinggi negara, yang terdiri dari Presiden, DPR, BPK, DPA dan MA, yang berkedudukan sederajat di bawah MPR, untuk pengaturan susunan dan kedudukan dari lembaga tersebut, agar terdapat keseimbangan, tidak dilakukan dengan UU, tetapi ditetapkan oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sedangkan kewenangan untuk pengaturan lainnya yang terdapat dalam UUD tetap dilakukan dengan undang-undang.

4.1.1. Pasal 1 Ayat (2) : "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Pengertian sepenuhnya mengandung konotasi tanpa batas, sehingga bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat-vide penjelasan). Perlu adanya pembatasan yang normatif bersifat moral dan etika. Perlu ditambahkan rumusan baru: Pasal 1 Ayat (3) MPR melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar aspirasi dan dinamika rakyat Indonesia seluruhnya.

... [59]

F-UG dengan juru bicara Valina Singka Subekti mengusulkan

[59] *Ibid*., hlm. 148-149.

perlunya kejelasan fungsi dan peran MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebagai berikut.

> 1... Di samping itu juga perlu kejelasan fungsi dan peran MPR dalam rangka memberdayakan lembaga tertinggi negara itu yang berdasarkan konstitusi kita dianggap sebagai pegejewantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Misalnya, apakah wajar MPR sebagai lembaga tertinggi negara susunan dan kedudukannya diatur melalui undang-undang? [60]

Dalam rapat lain, yaitu pada Rapat PAH I BP MPR ke-6 pada 10 Desember 1999 dengan pimpinan rapat Jakob Tobing dengan agenda Penjelasan dan Tanggapan Fraksi-Fraksi Terhadap Materi UUD 1945, Valina Singka Subekti dari F-UG mencoba mengingatkan bahwa kedaulatan rakyat memiliki makna yang strategis dalam perubahan UUD 1945:

> Namun demikian, sebelum sampai kepada tanggapan fraksi, kami sekali lagi ingin mengingatkan mengenai tujuan utama disusunnya konstitusi yaitu, untuk membatasi kekuasaan mereka yang memerintah, sehingga rakyat tetap menjadi sumber utama dari kekuasaan, bukan pemerintah ataupun penguasa. Konstitusi harus dapat menjamin bahwa aspek kedaulatan rakyat itu tidak akan terdistorsi oleh praktek penyelenggaraan kekuasaan/pemerintahan yang ada. [61]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-7 pada 13 Desember 1999 yang dipimpin oleh Jakob Tobing dilakukan dengar pendapat dengan para pakar. Pakar yang hadir pada saat itu adalah Roeslan Abdulgani, Pranarka, dan Dahlan Ranuwihardjo.

Berkaitan dengan konsep kedaulatan dan keberadaan MPR, Dahlan memberikan pendapatnya sebagai berikut.

> Kemudian saya ingin bicara khusus tentang MPR, sebab saya merasa, nasib MPR ini *kok* jadi *rada* merana, begitu ya. Sampai Pak Roeslan menyebut sebagai anomali. *Masak* begitu *sih*. Mohon maaf *lho* Pak, ini bulan puasa *kok* saya berani-beraninya mendebat Pak Roeslan, ini *lho* baru sekarang ini *lho*, terus terang saja. Pak Roeslan ini guru saya, ya *nggak*. Sebetulnya ide pikiran dasar dari

[60] *Ibid*., hlm. 141.

[61] *Ibid*., hlm. 185.

> MPR itu adalah, kaitannya dengan kedaulatan rakyat yang ditransformasi menjadi kedaulatan negara dan kedaulatan negara itu diemban, dilaksanakan sehari-hari oleh tiga kekuasaan negara menurut teori *trias politica*, yaitu Badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. [62]

Pada sesi II Rapat PAH I BP MPR ke-7, 13 Desember 1999, agendanya adalah Mendengarkan Pendapat Pakar, yaitu Sri Sumantri dan Ismail Suny.

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas:

> Para pendiri negara juga menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara hukum dan *ya* mungkin ada paham yang lain, itu menjadi pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, pertama-tama yang dibicarakan itu adalah paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Yang menjadi persoalan tentunya karena negara yang akan dibentuk itu sangat luas dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, timbul pertanyaan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat itu? Inilah yang menjadi landasan para pendiri negara itu untuk membentuk lembaga negara kemudian diberi nama lembaga negara kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.
>
> ...Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[63]

Sedangkan Ismail Suny menyampaikan pendapatnya yang terkait dengan kedudukan MPR sebagai berikut.

> MPR itu dia mempunyai seperti Undang-Undang Dasar menyebut kekuasaan yang tertinggi di tangan dia. Jadi, konsep *supremacy of parlement* di Inggris itu dilaksanakan oleh MPR kita. Jadi, karena itu saya menyatakan selain apa-apa yang disebutkan tadi menjadi tugas MPR itu, kalau sudah ditetapkan oleh MPR tidak ada satu badan lain di negara ini yang mengatakan itu tidak sah.

---

[62] *Ibid*., hlm. 239.

[63] *Ibid*., hlm. 249.

> *Nah*, itu *no other authority* yang bisa menyatakan bahwa Keputusan MPR itu tidak sah. [64]

Pada 14 Desember 1999 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR ke-8 dengan agenda mendiskusikan hasil penjelasan dan tanggapan fraksi serta hasil dengar pendapat dengan pakar yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Rapat tersebut juga diharapkan dapat merumuskan daftar inventarisasi masalah sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan rapat sebagai berikut.

> Sesuai dengan acara yang sudah kita sepakati bersama, maka pada hari ini kita akan mendiskusikan secara pleno hal-hal yang kita sudah sampaikan pada waktu acara Pengantar Musyawarah dari fraksi-fraksi dan pada waktu penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi beberapa hari yang lalu. Dan kemarin kita mempunyai banyak masukan dari para tokoh yang kita nilai sebagai banyak mengetahui. Oleh karena itu pada hari ini kita akan memulai diskusi kita tentang materi yang ditugaskan kepada kita dan sekaligus pada hari ini kita akan mencoba atau membuat suatu Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang kita sebut sebagai DIM awal karena toh nanti akan masih berkembang, masih dibuka kesempatan untuk berkembang. Jadi sekaligus sambil kita berdiskusi kita juga mengkompilasikan permasalahan yang ada. Dan dari Sekretariat ini ada menyampaikan juga kepada kita sebuah rancangan kompilasi yang mudah-mudahan bisa membantu pekerjaan kita sekalian. [65]

Pada kesempatan tersebut M. Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan masalah kedaulatan rakyat serta konsekuensi pemilihan Presiden terhadap kedudukan MPR sebagai berikut.

> Ini menyangkut kedaulatan rakyat tentunya. Kita letakkan di mana? Kedaulatan rakyat itu dipegang oleh rakyat tanpa perwakilan, maka presidennya dipilih langsung tentunya. Tapi kalau kedaulatan itu dipegang oleh wakil-wakil rakyat yang seperti sekarang berlaku, maka Presiden itu tidak bisa dipilih langsung karena dia jadi dua kali dipilih. [66]

---

[64] *Ibid*., hlm. 260-261.

[65] *Ibid*., hlm. 280.

[66] *Ibid*., hlm. 284.

Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan masalah penempatan kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Sistem penyelenggaraan negara ini kalau kita mau membangun sebuah demokrasi kita mulai dengan menempatkan rakyat, eksistensi rakyat dalam negara ini bagaimana. Dia pemegang kedaulatan seluruhnya atau pemegang kedaulatannya dilimpahkan ke MPR atau pemegang kedaulatan atau kedaulatannya itu dilimpahkan sebagian, tapi sebagian tetap dipegang. Ini untuk mengakomodir kehendak-kehendak kalau memang ada mau pemilihan langsung.
>
> Jadi, dalam sistem penyelenggaraan negara yang pertama, kita harus atur eksistensi rakyat. Kalau dia pemegang kedaulatan, diserahkan ke mana kedaulatan itu, diserahkan sepenuhnya atau sebagian dia pegang. [67]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan menyampaikan pandangan mengenai konsep kedaulatan serta keberadaan utusan golongan di dalam MPR sebagai berikut.

> Kemudian mengenai masalah lembaga kedaulatan rakyat. Kami memahami MPR itu bukan sekedar pengganti raja sebetulnya, pengertian dulu tersebut. Tapi bahwa negara Indonesia ini memang begitu heterogen terjadi dari suku, agama dan pulau, memang perlu ada satu lembaga yang disebut penjelmaan rakyat. Di mana semua rakyat terwakili. Ini mungkin akan berbeda sedikit dengan teman-teman dari Utusan Golongan.
>
> Jadi, maksud kami kalau masalahnya adalah semua aspirasi dan wakil terwakili, jangan kita persoalkan mengenai mekanisme pemilihannya. Jadi, kami ingin mengetengahkan supaya kita pegang mana yang pokok-pokok jangan mekanisme yang menjadi persoalan. [68]

Harjono dari F-PDI Perjuangan berpendapat perlu meninjau ulang pengertian kedaulatan rakyat karena kedaulatan rakyat sudah dimulai ketika rakyat melaksanakan pemilihan umum. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR harus diubah. Berikut ini kutipan pendapat Harjono.

---

[67] *Ibid*., hlm. 298.

[68] *Ibid*., hlm. 306.

> Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sebagaimana yang lama, sepenuhnya oleh MPR, karena di dalam praktik memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaaan nyata bahwa kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan Pemilu. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah.[69]

Hasil rapat tersebut akan disusun dalam bentuk kompilasi sebagai bahan pembicaraan lebih lanjut serta untuk panduan dalam perumusan rancangan perubahan seperti dikemukakan pimpinan rapat, Jakob Tobing, berikut ini.

> Barangkali kami akan mulai dengan kompilasi sebanyak yang kami lihat akan mencoba metoda pada PAH III yang lalu. Jadi problemnya itu yang kita kumpulkan dan sikap-sikap di belakangnya, jadi kita agak balik sedikit daripada yang ada di sini, sehingga memang materi yang menjadi permasalahan kita bukan fraksi-fraksi, dan kemudian sikap fraksi ada di belakangnya. Sedangkan yang satu lembar ini saya rasa kita pakailah demikian hanya sebagai referensi untuk membantu kita melihat materi yang ada di dalam kompilasi. [70]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999 kembali dilakukan dengar pendapat dengan pakar yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf (sesi I) dan Jakob Tobing (sesi II). Pakar yang diundang saat itu adalah Yusril Ihza Mahendra, Bagir Manan, dan Philipus M. Hadjon. Pada sessi II, rapat dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Dengar Pendapat dengan Pakar, yaitu Ichlasul Amal dan I Dewa Gede Atmadja.

Bagir Manan mengulas tentang demokrasi dan kedaulatan rakyat:

> Ini berkaitan dengan paham demokrasi, kait kan dengan paham kedaulatan rakyat. Karena undang-undang itu sudah dibuat oleh parlemen dalam ini staten general sebagai berdaulat dan ini dianggap sebagai kehendak

[69] Risalah Rapat PAH I BP MPR ke-814 Desember 1999, hlm. 30.

[70] *Ibid*., hlm. 321.

> rakyat. Kehendak rakyat itulah yang menentukan. Sehingga artinya memang ada satu proses dinamik yang terjadi dalam masyarakat menghendaki adanya pengaturan baru yang mungkin tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar, itu bisa terjadi.
>
> ... teori kedaulatan negara bukanlah teori kedaulatan rakyat, dua hal yang bertentangan sekali, *gitu*. Kedaulatan negara itu menimbulkan negara totaliter, sedangkan kedaulatan rakyat itu harus melahirkan demokrasi, jadi itu hal yang aneh. Kemudian dikatakan
>
> MPR kekuasaannya tak terbatas, [71]

Pada kesempatan tersebut Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat tentang eksistensi MPR sebagai berikut.

> Ada beberapa hal yang menarik, kesatu, pertama kalau saya secara fundamental sebetulnya dengan saya mohon maaf kepada anggota Dewan yang terhormat, ini berpikir murni hukum tata negara. Saya katakan eksistensi MPR kita, kalau didekati secara fungsional sebetulnya kita akan pertanyakan, apakah kita membutuhkan suatu lembaga yang namanya MPR, atau apa? Kalau kita kaji dari teori-teori ketatanegaraan sebetulnya lembaga seperti MPR itu, dulu barangkali bisa kita cari pendasarannya pada teori elit. Sekarang dengan perkembangan, kecerdasan bangsa yang sekian itu, sebetulnya itu tadi, *iya toh*, fungsi-fungsi yang harusnya ditangani oleh MPR itu, sudah bisa dilakukan oleh rakyat. Misalnya pemilihan Presiden dan sebagainya. Sehingga dengan di situ kita pertanyakan, apakah masih dibutuhkan suatu fungsi yang ditangani khusus oleh MPR? Ini barangkali suatu hal yang mendasar sekali untuk didiskusikan. [72]

Sebagai hasil diskusi dengan para pakar, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf menggarisbawahi:

> Dengan demikian saudara-saudara sekalian maka ke depan kita akan mencoba
>
> menyusun sebuah Undang-Undang Dasar dalam kerangka perubahan tentu saja, dengan prinsip-prinsip yang sudah kita sepakati, yaitu kedaulatan rakyat. Tadi ada kerancuan

[71] *Ibid*., hlm. 342-343 dan 346.

[72] *Ibid*., hlm. 364.

> mengenai pengertian kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat, saya kira kewajiban kita mengembalikan kerancuan ini kepada rel yang sebenarnya, bahwa kita adalah penganut kedaulatan rakyat, di mana pengaturan pada kelembagaan negara harus mengenal *checks and balances*, juga antara negara dengan masyarakat. [73]

Pakar lain, I Dewa Gde Atmadja menjelaskan soal asas politik negara dimana kedaulatan rakyat menjadi salah satunya:

> Dalam kaitan dengan asas politik negara ini yang paling menonjol adalah asas negara republik dan kedaulatan rakyat, yang nampaknya senafas dengan negara kesatuan. Kita lihat jabarannya dari Pembukaan alinea ke-4, kemudian Bab I Pasal 1 Ayat (2) itu jelas sekali saya kira. [74]

Pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke 11, 4 Februari 2000 dengan agenda Laporan Hasil Kunjungan Kerja Ke Daerah yang dipimpin oleh Jakob Tobing, Andi Mattalatta (F-PG) menyampaikan:

> Berikutnya Pasal 1 Ayat (2) tentang MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, kata-kata "sepenuhnya" supaya dihilangkan, jadi MPR pelaksana kedaulatan tapi sebagian juga masih tetap sama rakyat. [75]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke 12, 11 Februari 2000 yang mengagendakan Laporan Hasil Tim Kecil Tentang Jadwal Acara dipimpin oleh Harun Kamil, Rully Chairul Azwar (F-PG) menyampaikan:

> Jadi memang apa yang diharapkan Bung Andi, saya pikir memang itulah yang menjadi pikiran kemarin dalam pembahasan Tim Kecil. Bahwa setelah kita banyak menyerap aspirasi di dalam gedung ini dan kunjungan kerja yang kemarin, kita akan mendapatkan beberapa pengelompokan masalah sudah yang mungkin kita anggap wacana yang masih harus kita dalami dan kita akan coba membagi menjadi enam bagian besar itu ya. Bagian besar pertama itu yang berkaitan dengan masalah politik

[73] *Ibid*., hlm. 372.

[74] *Ibid*., hlm. 381.

[75] *Ibid*., hlm. 439.

> dan demokrasi, itu yang tadi mungkin masalah aspek kedaulatan rakyat, sistem penyelenggaraan negara dan lain-lain menjadi satu bagian besar yang tentu sub topiknya harus dirumuskan lagi oleh Tim *Steering Committee* nya nanti ya. Yang kedua adalah bagian hukum ya, hukum dan HAM. Yang ketiga adalah bagian ekonomi, yang keempat adalah sosial budaya, pendidikan dan agama, bagian lima adalah hubungan antar pusat dan daerah, bagian enam adalah masalah pendidikan dan peradaban. [76]

Dalam 16 Februari 2000 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR ke- 14 yang dipimpin oleh Harun Kamil mengingatkan:

> ...menunjuk kepada Pasal 1 Ayat (2) dari Undang-Undang Dasar 1945 yang menyelenggarakan kedaulatan rakyat itu adalah MPR. Memang ada kekuasaan tertinggi politik adalah MPR. Nah, MPR ini menurut logika kita mendistribusi kewenangannya kepada lembaga tinggi negara...[77]

Pada 17 Februari 2000 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR ke- 15 yang dipimpin oleh Harun Kamil. Pada rapat tersebut dilakukan dengar pendapat, di antaranya dengan Wantanas. Pada kesempatan tersebut, Setjen Wantannas, Arifin Tarigan menyampaikan beberapa pokok usulan Wantannas mengenai perubahan UUD 1945:

> ...ada tiga dari dua belas yang kami rasakan perlu diamendemen. Dari dua belas itu, kami sampaikan saja.
>
> ...
>
> Yang keempat, kedaulatan rakyat dan negara kesatuan.
>
> ...[78]

Ahfas Mufti dari Wantanas menyampaikan permasalahan kedaulatan sebagai berikut:

> ...secara lengkap, pasal-pasal mulai Pasal 1 sampai dengan terakhir termasuk sampai dengan Aturan Peralihan dan Tambahannya, demikian.
>
> Kami ingin masuk secara agak terinci, tetapi makro pada

[76] *Ibid*., hlm. 500.

[77] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 9.

[78] *Ibid.,* hlm. 126.

> tentang pemisahan kekuasaan, tentang lembaga kedaulatan tertinggi, kedaulatan rakyat tertinggi yaitu kekuasaan MPR. Di sana nanti ingin dijelaskan bahwa MPR ini harus diberikan satu wewenang katakanlah mengangkat Presiden, Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Jadi ada kaitannya di dalam pengembangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu ada satu gagasan untuk dipilih secara langsung di samping yang sudah sekarang berjalan. Inilah nanti sebagai bahan masukan kepada PAH I...[79]

Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Sutjipno mencoba menjelaskan keterkaitannya dengan HAM dan kedaulatan negara:

> Pertama, yang sangat asasi adalah hak asasi itu sendiri. Jadi *problem* fundamental yang sangat asasi adalah hak asasi manusia itu sendiri. Orang boleh ngomong *grond rechten* kalau bahasa Belandanya, orang boleh *ngomong human right* silakan apapun binatangnya tapi yang pasti dia adalah masalah hak asasi manusia. Dia merupakan hal yang sangat fundamental. Atas dasar hak asasi manusia inilah maka diperlukan *souvereiniteit*. *Souvereiniteit* yang paling awal untuk melindungi hak asasi adalah *volkssouvereinieit* alias kedaulatan rakyat. Namun sampai dia ke kedaulatan rakyat dia masih abstrak Pak, supaya dia menjadi *manageable*, perlu mesin dia, perlu mesin yang untuk mentransformasikan barang yang abstrak menjadi kongkrit tadi adalah disebut negara. *Nah*, supaya negara bisa berjalan mentransformasikan *volkssouvereinieit* itu tadi dia perlu kedaulatan sehingga menjelmalah menjadi kedaulatan negara atau *staatssouvereinitei*[80]

Dalam pembicaraan mengenai presiden dan kedaulatan rakyat, Arifin Tarigan (Wantannas) menjelaskan:

> Pemilihan Presiden apakah tidak bertentangan dengan sila keempat? Saya rasa pemilihan Presiden dengan kedaulatan rakyat itu tidak identik. Kedaulatan rakyat memilih Presiden salah satu. [81]

Dalam hal kekuasan kehakiman hubungannya dengan kedaulatan rakyat, Bambang Widjojanto dari YLBHI pada

[79] *Ibid*., hlm. 127.

[80] *Ibid*., hlm. 140-141.

[81] *Ibid*., hlm. 165.

Rapat PAH I BP MPR ke-17, 21 Februari 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, menjelaskan:

> Kalau negara kita adalah negara kedaulatan rakyat maka kemudian seluruh kontrol itu juga membuka ruang di mana rakyat bisa mengontrol itu dalam konteks Mahkamah Agung. Tentunya tidak harus dia mengintervensi proses *judicialnya*.[82]

Mengenai kedaulatan rakyat, Anton Reinhart dari UKI pada Rapat PAH I BP MPR ke-19, 23 Februari 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing menyampaikan:

> Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah di Indonesia tugas itu dipercayakan kepada MPR, sebagai lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat. Segala sesuatu yang menyangkut kehidupan bernegara dan berkonstitusi harus diputuskan oleh rakyat itu sendiri, dalam hal ini MPR. [83]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-20, 24 Februari 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, agendanya adalah Dengar Pendapat dengan Universitas Jember. Samsi Husairi dari Universitas Jember dalam pemaparannya mengusulkan perubahan ketentuan tentang kedaulatan sebagai berikut.

> Pasal 1 Ayat (2), di sana tertera kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Perubahannya, usulan perubahan Pasal 1 Ayat (2): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR", jadi sepenuhnya dihapus. [84]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mempertanyakan penerapan makna kedaulatan rakyat pada lembaga tinggi negara:

> Kemudian ini Pak yang halaman tiga Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. Presiden itu melakukan kedaulatan tidak, DPR melakukan kedaulatan tidak, Mahkamah Agung melakukan kedaulatan tidak, ini pertanyaannya. Jadi apakah hanya MPR saja yang melakukan kedaulatan. [85]

---

[82] *Ibid*., hlm. 246.

[83] *Ibid*., hlm. 380.

[84] *Ibid*., hlm. 413.

[85] *Ibid*., hlm. 421.

Hal yang sama juga dipertanyakan Ali Hardi Kiademak dari F-PPP:

> Menyangkut MPR Pak, ada yang berpendapat bahwa masalah MPR termasuk bagaimana MPR menyelenggarakan kedaulatan rakyat itu dan termasuk kewenangan-kewenangannya, itu lebih baik banyak diatur dalam Undang-Undang Dasar, daripada diserahkan kepada undang-undang.
>
> Kalau tinggal mengenai susunan keanggotaannya itu barangkali boleh dengan undang-undang. Tapi menyangkut masalah tugas wewenang MPR itu sebaiknya diuraikan lebih banyak di dalam Undang-Undang Dasar, karena dia Lembaga Tertinggi Negara yang membuat Undang-Undang Dasar. [86]

Tanggapan selanjutnya disampaikan oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi sebagai berikut.

> Yang kedua, adalah berkaitan dengan masalah MPR. Di sini di dalam materi perubahan, kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, "sepenuhnya" dibuang, kalimat "sepenuhnya". *Nah*, kalau demikian kalau kalimat "sepenuhnya" dibuang, berarti ada kedaulatan itu yang tidak dilaksanakan oleh MPR. Sehubungan dengan itu barangkali, ini saya coba kaitkan sekalian dengan pemilihan Presiden. Kalau sekarang kita mengetahui betul bahwa Presiden itu dipilih oleh MPR. *Nah*, ke depan ini bagaimana tugas-tugas MPR, apakah masih diperlukan nggak, MPR ini memilih Presiden? Atau Presiden itu dipilih secara langsung oleh rakyat, begitu juga dengan Wakil Presiden. Karena ini kalimat sepenuhnya sudah dipenggal ini kelihatannya, kami ingin penjelasan itu. [87]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan memberikan tanggapan tentang kedaulatan MPR sebagai berikut.

> Yang kedua, mengenai masalah peran dan fungsi lembaga-lembaga negara. Sebetulnya di Undang-Undang Dasar tidak pernah, disebutkan MPR lembaga tertinggi Pak, tidak ada kata-kata itu. Tapi dibuat tafsir seolah-olah dia merupakan lembaga tertinggi. *Nah*, sekarang dalam pengertian bahwa tertinggi adalah kedaulatan rakyat, menggunakan asumsi

[86] *Ibid*., hlm. 422.

[87] *Ibid*., hlm. 419.

kedaulatan disalurkan melalui pemilihan umum.

Apakah bapak sependapat bahwa kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum itulah yang didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara begitu...

Nah, kalau seperti itu sebetulnya, apakah Bapak setuju tetap ada kayak piramida MPR tertinggi, ada lembaga-lembaga dibawahnya? Ataukah sebagai sistem, sebetulnya penguraian fungsi tugas masing-masing lembaga sudah akan terjadi *checks and balances*, sehingga ada suatu sistem yang *built in control* dalam sistem tersebut.

Dalam kerangka ini, kami ingin menanyakan juga, menurut Bapak apa sebetulnya jadinya fungsi dan wewenang MPR itu sendiri Pak? Apakah tiga tugas yang sekarang itu, masih bisa menjawab permasalahan ke depan, seandainya lembaga-lembaga ini, nanti tidak ada sistem piramida atau sistem kerucut, tapi semua itu sesuai dengan fungsi dan tugasnya. [88]

Selanjutnya, Harjono dari F-PDI Perjuangan menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

Saya hanya menekankan ada satu persoalan, pada saat teman-teman di Jember merumuskan ketentuan mengenai MPR, itu satu kata yang sudah tidak dicantumkan lagi di dalam konsep perubahannya adalah kata-kata "dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Jadi itu sudah hilang dari naskah asli, kemudian menjadi naskah yang diusulkan. Pertanyaan saya, apakah menghilangkan beberapa kata ini mempunyai makna yang lebih operasional? Kalau itu mempunyai makna operasional, kira-kira di mana operasionalisasi dari menghilangkan kata "sepenuhnya". Saya belum melihat dengan adanya perubahan itu, berpengaruh terhadap usulan-usulan berikutnya. Ini yang saya mohon barangkali bisa ada suatu klarifikasi. [89]

Universitas Jember yang diwakili oleh Suharsono memberikan tanggapan sebagai berikut.

Yang selanjutnya, mengenai kata "sepenuhnya". Kalau MPR itu melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya lantas seperti ini sewaktu *adagium* di Inggris, Parlemen itu sebagai anu, lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya,

[88] *Ibid*., hlm. 421.

[89] *Ibid*., hlm. 423-424.

sehingga berbuat apa saja, kecuali membuat pria jadi wanita dan wanita jadi pria. Tetapi *toh* ini tidak realistis.

Sebab kalau MPR itu melaksanakan sepenuh-penuhnya kedaulatan rakyat, berarti dia bisa berbuat apa saja, bisa berbuat yang merugikan kepentingan rakyat, kepentingan bangsa, kepentingan negara, dan rakyat tidak boleh berbuat apa-apa, tidak boleh mengawasi, tidak boleh menegur dan sebagainya. Sehingga rakyat itu tidak punya apa-apa lagi, sudah habis dilaksanakan sepenuhnya.

Oleh karena itu, mesti ada yang tersisa pada rakyat, paling tidak sisa itu adalah mengawasi MPR. Sebab MPR itu juga perlu diawasi, termasuk Pak Jakob Tobing perlu juga diawasi, ini maaf Pak, ini cuma..., jadi bukan serius Pak. Tapi memang betul, rakyat mempunyai kekuasaan untuk mengawasi MPR itu. Sehingga kata "sepenuhnya" tidak perlu dicantumkan.

Kalau kedaulatan itu di tangan rakyat, jadi kekuasaan itu pada rakyat. Jadi kalau pembentukan rakyat itu secara langsung oleh seluruh rakyat, itu logikanya adalah tertinggi kedudukannya.[90]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-21, 25 Februari 2000 dengan agenda Dengar Pendapat dengan Panglima TNI yang dipimpin oleh Harun Kamil, Panglima TNI, Widodo AS mengusulkan posisi TNI hubungannya dengan MPR dan makna kedaulatan rakyat:

Terhadap Pasal 2 Ayat (1), Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa ayat dalam pasal ini perlu disempurnakan. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang mengemban kedaulatan rakyat, keanggotaannya terdiri dari angota-anggota DPR yang mencerminkan wakil-wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilu. Dan adanya wakil atau utusan dari daerah yang penentuannya berdasarkan pemilihan di daerah tersebut.

Mengingat bahwa wilayah Indonesia terdiri dari daerah-daerah yang memiliki potensi, kondisi, dan permasalahan yang berbeda-beda. Sebagai bahan bagi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, kami ingin menyampaikan pemikiran tentang kedudukan, fungsi, dan peran Tentara

[90] *Ibid*., hlm. 426-427.

> Nasional Indonesia di dalam menunaikan darma baktinya kepada bangsa dan negara sesuai dengan paradigma baru Tentara Nasional Indonesia bertekad untuk meninggalkan perannya di dalam politik praktis. Antara lain ditandai dengan netralitas TNI di dalam pemilu, dan kesediaannya untuk mengakhiri kehadiran di DPR tahun 2004.
>
> Namun pada sisi lain, anggota TNI adalah warga negara Republik Indonesia yang juga memiliki hak politik yang sama dengan warga negara Republik Indonesia yang lain yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Hak yang dimiliki oleh anggota TNI tersebut tidak digunakan oleh TNI dengan pertimbangan demi keutuhan dan kekompakan TNI yang diperlukan di dalam menunaikan tugas.
>
> Di samping itu sebagai komponen bangsa, tentunya Tentara Nasional Indonesia mengharapkan untuk dapat menyumbangkan darma bakti dan pemikirannya di dalam menentukan arah perkembangan bangsa di masa yang akan datang. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas tentang perlu atau tidaknya Fraksi TNI di MPR RI, kami serahkan sepenuhnya kepada Pantia Ad Hoc I BP MPR untuk pembahasan lebih lanjut. [91]

Pembahasan tentang kedaulatan rakyat terus muncul termasuk pada Rapat PAH I BP MPR RI Ke-22 yang dipimpin Jakob Tobing dimana Guswin Agus dari ITB mencoba menjelaskan mengenai kedaulatan rakyat:

> Jadi pengertian tentang kedaulatan rakyat bahwa kata demokrasi itu mempunyai banyak arti. Jadi kalau kita lihat dan cenderung diartikan sesuai kemauan yang berkuasa, jadi kita lihat di sini saya kutip dari pustaka, misalnya Demokrasi Organik Spanyol di bawah Franco, Demokrasi Terpimpin Indonesia di dalam era Bung Karno, Demokrasi Baru, Demokrasi Tinggi di Afrika, di Burma, Demokrasi Sosialis di negara-negara Rusia Komunis, kemudian Demokrasi Pancasila Orde Baru Soeharto. Jadi barangkali kita sepakat, kalau demokrasi itu ditambah "sesuatu", sesuatu itu membatasi demokrasi. Jadi saya berharap, anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sangat arif dan bijaksana untuk mempertimbangkan hal ini, bahwa yang kita butuhkan adalah demokrasi. Titik. Bukan demokrasi yang lain.

[91] *Ibid*., hlm. 445.

> Kata demokrasi berasal dari kata Yunani, *demos cratia*. Bapak-Bapak sudah lebih lebih tahu dari saya semuanya, *demos* rakyat, *cratia* pemerintahan. Pengertian yang benar dari demokrasi adalah sistem pemerintahan, di mana kedaulatan berada di tangan rakyat, baik secara langsung dalam masyarakat atau rakyat yang jumlahnya kecil, ataupun melalui perwakilan yang dipilih melalui suatu sistem pemilihan yang dilakukan secara teratur dengan kebebasan memilih. [92]

Wakil dari ITB yang lain, Dimitri juga mengungkapkan pandangannya tentang kedaulatan rakyat:

> Dalam pandangan saya kedaulatan rakyat itu sebetulnya adalah suatu prinsip untuk mewujudkan prinsip-prinsip adialami yang universal, yang lebih tinggi, tidak lain adalah prinsip keadilan yang dalam tatanan bermasyarakat ini, kita kenali bahwa seluruh manusia dimanapun pada dasarnya adalah sama-sama manusia, dan mempunyai hak-hak dasar, mempunyai hak-hak yang sama, supaya dia bisa hidup dan menyempurna, apakah itu sejahtera di dunia maupun di akhirat. [93]

I Dewa Gde Palguna dari F-PDIP juga mencoba menjelaskan pandangannya tentang kedaulatan rakyat:

> Terus yang kedua dalam kaitannya dengan soal kedaulatan rakyat tadi. Ada satu fenomena yang menarik berkembang belakangan ini bahwa kedaulatan rakyat kita tidak bisa lagi diartikan sebagai kedaulatan dalam pengertian abad pertengahan. Sekarang ini sudah ada semacam *supra souvereignty* yang ditimbulkan oleh prinsip-prinsip perdagangan bebas, yang sadar atau tidak sebenarnya itu dimulai tahun 69-70-an, yaitu dengan mulai digagasnya konsep *New International Economic Orde* yang sesungguhnya di situlah kita mulai terjebak dengan konsep adanya klasifikasi *Developed State* and *Under Developed State* atau *less* bahkan disebut *less developed state* dulunya.[94]

Wakil dari F-UG, Valina Singka Subekti juga mengemukakan pandangannya tentang kedaulatan rakyat:

---

[92] *Ibid*., hlm. 512.

[93] *Ibid*., hlm. 521.

[94] *Ibid*., hlm. 528.

> ...Prinsip-prinsip demokrasi itu kan bagaimana mengedepankan aspek kedaulatan rakyat. Aspek kedaulatan rakyat itu bisa dikedepankan kalau pemimpin-pemimpin kita itu bisa dipilih langsung oleh rakyat....[95]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-23, 29 Februari 2000 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf (sesi I) dan Harun Kamil (sesi II), dilakukan dengar pendapat dengan PGI, KWI, MUI, NU, dan Muhammadiyah.

Dari KWI, A. Djoko Wiyono menyampaikan pokok-pokok pikirannya:

> ... Keempat, agar kedaulatan rakyat dapat dijalankan secara optimal maka harus ada pemilihan umum yang dilaksanakan secara adil.
>
> Lima, agar kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara maksimum maka rakyat harus menjadi cerdas. Untuk itu diperlukan sistem pendidikan yang membebaskan pula.
>
> Enam, pendidikan kedaulatan rakyat itu tidak hanya terjadi di dalam ruang kelas, untuk itu diperlukan contoh-contoh kehidupan yang nyata, aktor-aktor yang dapat diteladani tanpa mengembangkan sikap-sikap anti demokrasi seperti feodalisme atau kultus individu. [96]
>
> ...kami lebih sepakat untuk Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat agar kedaulatan rakyat betul-betul tercermin di sana. [97]

Ahmad Bagja dari PB NU mengemukakan usulan terkait perumusan ketentuan mengenai kedaulatan sebagai berikut.

> Di dalam amendemen ini yang ingin mendapatkan perhatian dari PAH I adalah menurut PB NU yang ingin ditekankan:
>
> 1. Masalah kedaulatan rakyat;
>
> 2. ...
>
> ...Kalau dilakukan perubahan misalnya pada Bab I Pasal 3 kata sepenuhnya yaitu mengenai: "kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR," itu seyogyanya mungkin dihilangkan, untuk memberikan keleluasaan

[95] *Ibid*., hlm. 538.

[96] *Ibid*., hlm. 564.

[97] *Ibid*., hlm. 595.

> bahwa sesungguhnya memang rakyat juga tetap berdaulat di luar MPR...
>
> ...Untuk itu semua keanggotaan MPR sebagai lembaga tinggi negara harus murni dipilih oleh rakyat sehingga hanya akan terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah yang dipilih oleh rakyat di daerah masing-masing. [98]

Atas beberapa pandangan tentang kata "sepenuhnya" dalam pasal 1 ayat (2), Jakob Tobing dari F-PDIP mencoba mempertanyakannya:

> Kemudian Bapak atau PBNU mengatakan bahwa kata-kata sepenuhnya dari Pasal 1 Ayat (2) itu dihilangkan. Kelihatannya sih kecil gitu ya? Tetapi, sebetulnya perubahan konsepsional yang besar dari sebuah konsep kedaulatan rakyat yang menegara. Jadi kalau tidak sepenuhnya, Polri juga menegakkan kedaulatan. TNI juga, Imigrasi juga, semua ada pada bidangnya. Apakah dalam pemikiran ini ada, masih residual kedaulatan pada rakyat, begitu? Kalau ada apa-apa masih punya hak untuk mengatakan saya punya pendirian begini, begitu. Jadi sekaligus mungkin kami ingin dielaborasi, lantas susunan kelembagaan itu, apakah ada yang tertinggi, ada yang tinggi atau hanya pembedaan fungsional saja? [99]

Tema yang sama juga dikemukakan oleh Rully Chairul Azwar dari F-PG:

> Memang kata-kata "sepenuhnya" itu diartikan bahwa rakyat memberikan kedaulatan kepada majelis, tidak penuh lagi gitu kan, ya pak, mungkin Pak Fajrul tadi. Sehingga mungkin ini sudah dipikirkan konsekuensi daripada memberikan mandat terbatas itu dalam bentuk pemilihan langsung tadi mungkin, ya tapi tidak dijelaskan di sini, apakah kesana arahnya?
>
> Kata-kata "sepenuhnya" dihapus itu mengartikan bahwa MPR tidak lagi diberi mandat penuh oleh rakyat. Sebagiannya itu dipilih langsung oleh rakyat mungkin dalam bentuk pemilihan Presiden, wakil Presiden apa begitu pengertiannya. Tolong kami dijelaskan dan mungkin disinggung Pak Jakob tadi. Lalu struktur antara MPR

[98] *Ibid*., hlm. 615-616.

[99] *Ibid*., hlm. 629.

> dengan Lembaga-lembaga tinggi itu bagaimana? Apakah memang dalam gambar ini diatur fungsional, itu diatur dalam konstitusi sehingga *job description*-nya lembaga tinggi itu yang memungkinkan sistem itu melakukan *checks and balances* atau memang masih di pilih oleh MPR masih berfungsi penuh, seperti struktural begitu, [100]

Ahmad Bagdja dari PBNU kembali menegaskan sikapnya tentang kedaulatan rakyat:

> Jadi PBNU mengajak, kalau memang pengertian sepenuhnya buat MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu diartikan sebagai *commited* MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyatnya mungkin kita nggak ada persoalan apa-apa.
>
> Tapi kalau diartikan bahwa kedaulatan rakyat itu sudah sepenuhnya oleh MPR dan lantas diartikan rakyat sudah tidak berdaulat lagi, karena kedaulatan rakyatnya diserahkan kepada MPR, itu juga tentu tidak benar. Untuk tidak ada penafsiran begitu, kita hilangkan saja. Sebab tidak mungkin rakyat diambil alih seluruhnya mengenai kedaulatan rakyatnya. Bagaimana mungkin kalau dia tidak berdaulat harus mendirikan partai. Bagaimana mungkin dia harus menyatakan tidak setuju tentang kebijakan pemerintah. Bagaimana mungkin dia harus terus menerus melakukan koreksi dan pengawasan kepada seluruh kehidupan kebangsaan, kenegaraan yang ada kalau memang kedaulatan sepenuhnya dalam pengertian seperti itu disampaikan atau diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. [101]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-24, 1 Maret 2000, dengan agenda dengar pendapat dengan Walubi dan Parisadha Hindu, Ida Bagus Gunadha mewakili Parisadha Hindu mengusulkan:

> Pasal 1 Ayat (2):
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan melalui pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil setiap lima tahun sekali." [102]

---

[100] *Ibid*., hlm. 638.

[101] *Ibid*., hlm. 644.

[102] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Tiga,* (Jakarta:

Atas usulan tersebut, Slamet Effendy Yusuf dari F-PG mencoba mengkiritisinya:

> Yang pertama adalah mengenai Pasal 1 Ayat (2), yang diusulkan oleh teman-teman dari Parisadha ini. Bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan melalui pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pertanyaan ini mungkin mendasar sekali. Kalau di antara lima tahun ini kedaulatan itu di mana begitu, itu saya pertanyakan. Apakah kedaulatan itu hanya tercermin melalui pemilihan umum yang lima tahun sekali? Itu yang pertama yang ingin saya pertanyakan. [103]

Pertanyaan yang sama disampaikan juga oleh anggota F-PPP Ali Hardi Kiaidemak:

> Lalu kemudian berbicara mengenai kedaulatan rakyat yang dipilih lima tahun pemilu, saya ingin tahu, lalu hubungan kedaulatan rakyat dengan MPR dan DPR bagaimana? Kalau Pak Slamet tadi masih samar-samar, lalu apa MPR dan DPR itu melaksanakan kedaulatan rakyat atau tidak? Karena tidak kelihatan secara eksplisit tidak dirangkaikan di dalam pasal-pasal itu, hanya kedaulatan rakyat dan pemilu. [104]

Wakil dari F-PDIP juga mencoba meminta penjelasan atas usulan Parisadha Hindu Dharma tentang kedaulatan rakyat:

> Yaitu yang pertama, adalah berkaitan dengan pertanyaan apakah MPR itu melaksanakan kedaulatan rakyat atau tidak? Kalau jawabannya adalah tidak, buat apa dia mempunyai wewenang lagi seperti disebutkan dalam Pasal 3? Kalau kemudian jawabannya adalah *iya*, lalu tidak ada yang menyebutkan bahwa dia itu pelaksana kedaulatan rakyat. [105]

Pada saat dengar pendapat dengan Paguyuban Manggala dan organisasi non pemerintah yaitu pada Rapat PAH I BP MPR ke-25, 2 Maret 2000, persoalan kedaulatan rakyat masih menjadi topik pembicaraan dimana Abdul Khaliq, Ahmad dari F-KB mengajukan pertanyaan:

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 5.

[103] *Ibid*.,, hlm. 26.

[104] *Ibid*.,, hlm. 27.

[105] *Ibid*.,, hlm. 28.

> ...soal pemilihan Presiden langsung, Pak. Memang ini tadi persoalan yang sejak awal dipertanyakan oleh beberapa teman. Persoalan kita memang apakah kadar kedaulatan rakyat itu akan berkurang, kalau pemilihan Presiden dilakukan dengan cara perwakilan seperti sekarang ini?[106]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP juga mengajukan beberapa pertanyaan mengenai hubungan MPR dan kedaulatan rakyat:

> ...apakah MPR itu menjadi pembagi kedaulatan rakyat? Ataukah MPR itu lembaganya atau hasilnya sebetulnya yang tertinggi? Sebab kalau kami tafsirkan kedaulatan rakyat inilah bagian pada sila keempat: "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan." Selama ini sebenarnya lembaganya itu yang tertinggi soalnya kan, sebetulnya kan produknya diharapkan tertinggi. [107]

Dalam soal kedaulatan rakyat hubungannya dengan UUD 1845, Irma Alamsyah dari Kowani menyatakan

> Yang ketiga ketidakberhasilan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi pelindung dan dasar pelaksanaan yang disebabkan oleh antara lain:
>
> 1...
>
> 2. Ketentuan-ketentuan yang tidak jelas, ketentuan yang tidak jelas membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi, contohnya ketentuan yang menyatakan:
>
> a. Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, ketentuan ini menimbulkan penafsiran hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga ketentuan DPR yang juga merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan.
>
> b...[108]

Pertanyaan tersebut langsung direspon oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri:

---

[106] *Ibid*.,, hlm. 93.

[107] *Ibid*.,, hlm. 95.

[108] *Ibid*.,, hlm. 182.

> Pasal 1 Ayat (2) kedaulatan, ini pokok pikiran Ibu ada ini, kedaulatan jangan dilaksanakan oleh MPR karena DPR juga melaksanakan kedaulatan saya kira betul Bu, cuma barangkali Pasal 1 Ayat (2) ini kata sepenuhnya bagaimana menurut 189 Perubahan UUD 1945 Ibu? Karena sepenuhnya ini seolah-olah menjadi haknya MPR saja kedaulatan yang lainnya tidak boleh, padalah menurut pokok pikiran Ibu kan tidak, barangkali bagaimana tanggapan Ibu? [109]

Irma Alamsyah dari Kowani mencoba menanggapi beberapa respon yang muncul mengenai peran kedaulatan rakyat:

> Kemudian, kedaulatan rakyat seperti dipertanyakan tadi. Apakah perlu DPR, apakah kedaulatan rakyat hanya di MPR saja. Inilah selama ini diartikan kedaulatan rakyat hanya di MPR sedangkan DPR ini yang mengawasi. Kedaulatan pengawasan itu sebenarnya pengawasan terhadap pelaksanaan kedaulatan itu sebenarnya DPR. Jadi makanya selama ini DPR tidak berfungsi, karena yang berfungi hanya MPR, kita hanya *koak-koak* saja. Jadi menurut hemat kami memang ini dicantumkan Dewan Perwakilan Rakyat ini, kalau perlu MPR ini tidak perlu DPR semua itu baru demokrasi, ini kalau kita mengkaji ke dalam. [110]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-28, 8 Maret 2000, dilakukan dengar pendapat dengan pakar, yaitu A. S. Tambunan dan Affan Gafar. Dalam rapat tersebut, A. S. Tambunan berpendapat:

> Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian kedaulatan yang lain daripada negara lain. Sampai sekarang masih banyak orang yang menganggap bahwa kita menganut pengertian kedaulatan rakyat seperti yang pernah diajarkan oleh Rousseau. Padahal pengertian kita mengenai kedaulatan rakyat adalah sama sekali lain. Undang-Undang Dasar 1945 menganut kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan, yang saya namakan itu sebagai ajaran kedaulatan yang terpadu. Yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasalnya dan Penjelasan Undang-Undang Dasar. Dalam Pasal 1 Ayat (2) disebutkan kedaulatan rakyat tetapi dalam Penjelasan Pasal 1 disebut kedaulatan negara. [111]

[109] *Ibid*.,, hlm. 188.

[110] *Ibid*.,, hlm. 199.

[111] *Ibid*.,, hlm. 261.

Membicarakan persoalan kedaulatan rakyat, Andi Mattalatta mencoba memperjelas kedaulatan rakyat yang dimaksud:

> Menurut konstitusi kita banyak kedaulatannya, tetapi yang menonjol kedaulatan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Artinya urusan MPR itu urusan kedaulatan dan yang namanya kedaulatan itu adalah kekuasaan yang tertinggi dalam sebuah negara menyangkut masalah-masalah mendasar dan tidak dilakukan setiap saat, itulah kedaulatan. Kalau kekuasaan mengangkat pegawai, saya kira bukan kedaulatan pak. Kekuasaan menghukum orang bukan kedaulatan. Karena itu kedaulatan itu adalah kekuasaan yang tertinggi menyangkut masalah negara. Mungkin perubahan konstitusi, pemilihan Presiden, menetapkan haluan negara, mungkin juga barangkali merubah wilayah, itu adalah bagian dari kedaulatan. Jadi bukan *daily activity*, bukan aktivitas sehari-hari. Yang aktivitas sehari-hari itu urusannya DPR, urusannya Presiden. [112]

Setelah mendengarkan pemaparan dari para pakar yang pada umumnya mengemukakan masalah kelembagaan MPR, Soetjipno dari F-PDI Perjuangan mengajukan pertanyaan mengenai konsep kedaulatan dan keberadaan MPR sebagai berikut.

> Kalau kita bicara kedaulatan, saya menyambung Pak Andi tadi, di pasal berapa itu yang kedaulatan sepenuhnya *gitu*, ada kata-kata sepenuhnya, apa benar? Saya ulangi apa benar *volkssouvereiniteit* itu sepenuhnya berada di tangan MPR? Ini tanda tanya besar bagi saya, sangat-sangat tandanya besar. Saya khawatir nanti Leviathan akan lahir lagi, jadi begitu kedaulatan masuk di botol, botol dipecah, habislah tidak punya lagi rakyat, itu yang kami pertanyakan. [113]

Dalam menanggapi mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR, A.S. Tambunan menyatakan sebagai berikut.

> Pertama, mengenai pertanyaan Pak Andi Mattalatta. Mengenai masalah kedaulatan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Saya katakan tadi bahwa Undang-Undang Dasar 1945 itu yang terpenting, yang pokok itu adalah

[112] *Ibid*.,, hlm. 272.

[113] *Ibid*., hlm. 274.

Pembukaannya. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan itu kemudian demikian untuk Penjelasannya, kemudian dijabarkan atau diterjemahkan dalam pasal-pasalnya dan dalam Penjelasan. Begitulah mengenai kedaulatan ini. Dalam Pembukaan dikatakan bahwa kita menganut kedaulatan rakyat berdasarkan rumusan Pancasila. Jadi kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila.

Penjabarannya pertama kelihatan dalam Pasal 1 Ayat (2). Banyak orang mengkhawatirkan karena ada kata sepenuhnya di situ:

"Kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat yang kemudian sepenuhnya dilakukan oleh MPR".

Sehingga ada kekhawatiran karena sepenuhnya beralih sehingga rakyat kosong tangannya. Jadi kedaulatan rakyat itu tidak lagi berada di tangan rakyat. Ini sebetulnya kalau hanya Pasal 1 saja dilihat terlepas dari konteksnya, memang benar demikian. Tapi sebagaimana saya katakan, Undang-Undang Dasar kita berangkat dari Pembukaan. Pembukaannya itu yang menjadi pokok. Pasal 1 Ayat (2) dalam hal ini adalah penjabaran pertama kedaulatan rakyat. Sehingga dengan demikian dalam Penjelasan Pasal 1 kita lihat bahwa kedaulatan rakyat sudah disebut kedaulatan negara.

Penjabaran kedua dari Pembukaan yang mengatakan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Pertama, itu ada kedaulatan rakyat. Kedua, kedaulatan negara. [114]

Jadi begini, MPR tugasnya adalah mempunyai kekuasaan membuat Undang-Undang Dasar dan membuat Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, begitu menurut Undang-Undang Dasar. Jadi kalau yang dimaksud demikian, MPR membuat bahan muatan undang-undang, bukan ini. Jadi itu yang dimaksud melanggar. Dalam hal ini saya kira, kalau MPR melanggar siapa pengawas MPR, itu maksudnya. Ini terserah para anggota MPR yang terhormat itu sendiri. Kalau MPR mau merubah negara ini bisa saja. Mau merombak Undang-Undang Dasar bisa. Jadi kalau dikatakan melanggar, saya tidak dapat mengatakan itu karena kalau MPR berhak merubah Undang-Undang Dasar, dia berhak membuat semuanya, membuat apapun, tergantung kepada MPR sendiri apakah menghormati

[114] *Ibid*., hlm. 286.

> haluan-haluan yang telah dibuat oleh Undang-Undang Dasar dengan MPR sendiri, kalau MPR tidak menghormati ya itu terserah MPR.
>
> Kemudian Pak Soetjipno. Apakah Undang-Undang Dasar 1945 menganut demokrasi yang dicita-citakan tersebut, ini kepada Pak Affan, bukan saya. Karena masalah demokrasi perlu kiranya, kalau ini boleh saya buat komentar, tidak ada yang sama demokrasi negara-negara. Demokrasi yang dijalankan di Inggris dan di Perancis berbeda. Demokrasi yang dijalankan di Amerika Serikat dan Inggris berbeda. Sudah saya katakan tadi, sistem negara-negara di dunia ini berbeda-beda, tidak ada yang sama, tapi ada persamaan memang betul.
>
> Apakah kedaulatan sepenuhnya di tangan MPR? Maksudnya bagaimana manajemennya, apa betul begitu catatan ini, Pak Soetjipno. Kedaulatan sepenuhnya dari Pasal 1 Ayat (2) ini, inilah yang mengganggu banyak orang. Saya katakan ini adalah salah satu penjabaran daripada kedaulatan yang disebut dalam Pembukaan. Jadi sepenuhnya dalam arti ini kedaulatan negara berada di tangan MPR, begitulah menurut Penjelasan.[115]

Rumusan kedaulatan yang telah dicapai oleh PAH I BP MPR masih membutuhkan pembahasan lebih lanjut karena ada yang belum tercapai kesepakatan serta terkait dengan perubahan pada pasal lain di dalam UUD 1945. Hal itu dapat dilihat dari Laporan PAH I BP MPR pada Rapat BP MPR ke-5, 6 Maret 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada Rapat tersebut, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I menyampaikan bahwa materi tentang kedaulatan dan MPR merupakan materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut.[116]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-29, 9 Maret 2000, yang dipimpin Jakob Tobing, Harun Kamil mencoba menajamkan pertanyaan seputar peran kedaulatan rakyat:

> Kemudian berangkat dari sana bahwa MPR adalah memegang kedaulatan tertinggi dari rakyat maka kita melihat puncak kekuasaan di negara itu ada di MPR.

[115] *Ibid*., hlm. 287.

[116] *Ibid*., hlm. 209.

> Ini yang kami tanyakan ada semangat apakah mungkin misalnya untuk BPK ini karena dia mengawasi keuangan negara tentu harus diangkat oleh suatu kekuatan yang tertinggi yaitu MPR? Apakah Bapak setuju kalau BPK itu pimpinannya diangkat dan diberhentikan oleh MPR? Sebab kalau dia sejajar diangkat oleh DPR dia mesti mengawasi DPR atau oleh Presiden ini dari segi logika saja atau sistem birokrasi. [117]

Pada 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke-32 dengan agenda Mendengarkan Usulan Fraksi Mengenai Perubahan Bab I UUD 1945. Rapat itu dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada kesempatan pertama, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Harjono mengemukakan usulan yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Ayat (3). Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Ini mengubah bunyi yang ada pada Pasal 1 Ayat (2) lama...
>
> ...Pertama, adalah persoalan kedaulatan rakyat. Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sebagaimana yang lama sepenuhnya oleh MPR karena di dalam praktek memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaaan nyata bahwa kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah...
>
> ...maka apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan kita tinggalkan. Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga-lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu di distribusikan kepada lembaga negara yang lain.

[117] *Ibid*., hlm. 325-326.

> Oleh karena itu bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang-Undang Dasar ini. Kita pahami yang kita ajukan itu, oleh karena itu bunyinya tadi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini".[118]

F-PG melalui juru bicaranya, M. Hatta Mustafa, mengusulkan perubahan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Kemudian kedaulatan tetap kami ambil dari judul, yaitu kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis pada Ayat (2) yang lama. [119]
>
> Kemudian yang kelima adalah Ayat (5), "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," kata sepenuhnya memang telah kami hapuskan, dan ada tambahan Ayat (6) yang ini tentu ada kaitan dengan usul Partai Golkar pada sesi nantinya Bab II dan seterusnya, "Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah." *Nah*, inilah Ayat (6) yang kami usulkan sehingga secara keseluruhan Fraksi Partai Golkar mengusulkan Bab I Pasal 1 ini terdiri dari enam ayat dan dengan pengubahan judul menjadi Bentuk, Dasar, Wilayah, dan Kedaulatan. [120]

F-PPP dengan juru bicara Lukman Hakim Saefuddin mengusulkan rumusan Pasal 1 Ayat (2) menjadi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai berikut.

> Ayat (2) berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Bila dibandingkan dengan Ayat (2) pada Undang-Undang Dasar yang berlaku selama ini maka di situ kami menghapus atau menghilangkan kata sepenuhnya. Jadi kedaulatan itu tetap di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kata sepenuhnya ini kami usulkan dihapus dengan pertimbangan bahwa ke depan nanti juga berkaitan dengan bab atau pasal-pasal yang

[118] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 80

[119] *Ibid*., hlm. 81.

[120] *Ibid*., hlm. 82.

lain, menurut kami tidak sepenuhnya kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Usulan yang ketiga, atau Ayat (3) adalah: "Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum yang jujur dan adil serta langsung, umum, bebas dan rahasia." Di sini substansi yang ingin kami usulkan adalah perlunya dicantumkan pemilu yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat itu. Jadi kedaulatan rakyat itu tetap dalam perwakilan, tapi itu diwujudkan melalui pemilihan umum di mana pemilihan umum itu dilakukan secara jujur dan adil serta langsung, bebas, dan rahasia.[121]

F-KB melalui juru bicara Abdul Khaliq Ahmad mengusulkan perubahan Bab I menjadi dua bab. Bab II mengatur kedaulatan dengan usulan sebagai berikut.

Bab II, Kedaulatan. Pasal 2 Ayat (1): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Pasal 2 Ayat (2): "Kedaulatan dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum." [122]

F-Reformasi melalui juru bicaranya, Patrialis Akbar mengusulkan rumusan kedaulatan dengan menghilangkan kata *"sepenuhnya"* pada pasal tentang kedaulatan karena rakyat tidak melimpahkan semua kedaulatannya kepada MPR. Berikut ini usulan F-Reformasi.

Pasal 1 Ayat (3) kedaulatan. "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi rakyat." *Nah*, di dalam Ayat (3) ini juga ada pengubahan tentang kalimat dilakukan sepenuhnya itu juga kami buang, karena pertimbangan-pertimbangan ternyata memang kedaulatan rakyat ke depan justru ada kaitannya dengan pengubahan pasal-pasal di dalam pasal-pasal yang lain mengenai pelaksanaan pemilihan umum. Oleh karena itu kaitannya dengan pembuangan anak kalimat tadi adalah ke depan kami juga memiliki konsep bahwa ke depan kita juga menghendaki ada pemilihan umum secara langsung sehingga kedaulatan rakyat itu tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

[121] *Ibid*., hlm. 83.

[122] *Ibid*., hlm. 84.

> Sedangkan kedaulatan-kedaulatan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu nanti kami cantumkan di dalam pasal tersendiri. Jadi ada tugas dan wewenang secara jelas, apa saja tugas-tugasnya ke depan. [123]

F-PBB dengan juru bicara Hamdan Zoelva meninjau ulang keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang selama ini dianggap sebagai pelaksana mutlak kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan. Berikut ini usulan F-PBB.

> Kemudian masalah pelaksanaan kedaulatan negara mendudukkan posisi MPR sebagai lembaga parlemen yang melaksanakan fungsi legislasi, fungsi kontrol, dan fungsi *budgetting* dalam rangka pelaksanaan *checks and balances*. Jadi, tidak menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi merupakan kekuasaan yang *supreme* yang paling tinggi di negara ini, tidak pada MPR. Jadi, kalau dilihat dalam rumusan aslinya bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, seluruh kekuasaan itu sebenarnya ada pada MPR dan MPR mendistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang lain. Ini menurut pengertian Undang-Undang Dasar kita yang ada sekarang ini.
>
> Oleh karena itu, kami setuju supremasi kekuasaan MPR ini kita pangkas dan kita distribusikan dalam konstitusi ini kekuasaan itu secara tegas kepada badan-badan negara yang lain. Jadi, nanti akan mempengaruhi juga mengenai tugas-tugas dan wewenang MPR yang diatur dalam pasal-pasal yang lain. Oleh karena itu, kami setuju bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR itu kita hapuskan dan kita rumuskan dalam bentuk rumusan yang lain.[124]
>
> ...persoalan mendasar dalam meninjau keberadaan MPR adalah kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara yang dianggap sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat...

[123] *Ibid*., hlm. 85.

[124] Risalah Rapat PAH I BP MPR ke-32, 17 Mei 2000 hlm. 16-17.

> ...Dengan pertimbangan-pertimbangan itu maka kami, fraksi kami, mengusulkan Bab I "Bentuk dan Kedaulatan." Pasal 1, "Negara Indonesia adalah negara kesatuan berdasar atas hukum yang berbentuk republik." Pasal 2, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan dengan sistem perwakilan yang dipilih melalui proses pemilihan umum yang diadakan satu kali dalam lima tahun." Jadi usulan pengubahan terhadap pasal ini adalah dalam Pasal 1 ditambah berdasarkan atas hukum. Kemudian di Pasal 2 kita hilangkan "kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR," dan diganti dengan suatu usulan baru yaitu "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan dengan sistem perwakilan yang dipilih melalui proses pemilihan umum yang diadakan satu kali dalam lima tahun." [125]

F-PDU dengan juru bicara Asnawi Latief mengusulkan perubahan Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

> Yang ketiga, Pasal 1 ayat (2), pengubahan hanya menghapus kata sepenuhnya, selebihnya tetap sama. Kemudian mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang keburu kami sudah buat teksnya, ini kami *pending* untuk kita bicarakan pada sesi berikutnya, oleh karena itu kami tidak akan serahkan. [126]

F-PDKB melalui juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto, menyampaikan usulan perubahan pelaku kedaulatan rakyat sebagai berikut.

> Ayat (3) disempurnakan karena sebagai negara yang bersifat kebangsaanmaka kedaulatan itu harus tetap di tangan rakyat sebagai cerminan dari bangsa yang berdaulat. Tapi kedaulatan dijalankan tidak hanya oleh satu lembaga tapi oleh berbagai lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, BPK dan MA secara konsisten sesuai dengan bentuk, sifat dan asal kedaulatan rakyat itu sendiri. Karena itu Ayat (3) menjadi: Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dijalankan oleh MPR, DPR, DPD, BPK dan MA. [127]

F-TNI/Polri dengan juru bicara Hendy Tjaswadi

[125] *Ibid*., *Tahun Sidang 2000, Buku Empat*, hlm. 49-50.

[126] *Ibid*., hlm. 87.

[127] *Ibid*., hlm. 89.

juga mengusulkan penghapusan kata *sepenuhnya*, sebagai berikut.

> Kemudian Ayat (2), kata sepenuhnya dihapus sehingga menjadi berbunyi:
>
> "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR."[128]

F-UG melalui juru bicara Valina Singka Subekti berpendapat bahwa kedaulatan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) lama harus diubah. Berikut ini usulan F-UG.

> Lalu Pasal 1 Ayat (3) adalah "kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", ini diubah menjadi: "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Jadi kata sepenuhnya itu dihilangkan oleh karena memang kata sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR ini mengesankan seolah-olah MPR memonopoli kedaulatan rakyat itu, padahal sebetulnya walaupun di dalam sistem ketatanegaraan kita bahwa dikatakan MPR adalah lembaga tertinggi negara, tapi sebetulnya kedaulatan rakyat itu di samping dilaksanakan oleh MPR juga terdistribusikan ke dalam lembaga tinggi negara lainnya dalam realitasnya, karena itu memang kata sepenuhnya itu memang kita usulkan untuk dihilangkan, selain untuk memberdayakan lembaga tinggi negara lainnya dalam rangka menciptakan *checks and balances*, itu juga untuk memberdayakan masyarakat kita sehingga walaupun MPR itu lembaga tertinggi negara tetapi membuka kemungkinan kontrol dari masyarakat yang sudah menyerahkan kedaulatannya itu kepada parlemen yang dipilih melalui Pemilihan Umum. [129]

Sesi II dilanjutkan dengan tanggapan fraksi. Soedijarto dari F-UG mengajukan pertanyaan terhadap usulan yang disampaikan oleh F-PDI Perjuangan sebagai berikut.

> ...kami ingin sedikit menyampaikan pertanyaan kepada kawan dari Fraksi PDI Perjuangan yang tidak ingin ada eksplisit kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis dan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar, itu mungkin

[128] *Ibid*., hlm. 90.

[129] *Ibid*., hlm. 92-93.

> nanti bisa ditanggapi tetapi menurut kami menjadi tidak jelas sedangkan kalau bisa semua ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar ini tidak menjadikan orang dapat mentafsirkan sesuai dengan selera sesaat. [130]

Hendy Tjaswadi sebagai juru bicara F-TNI/Polri menyampaikan tanggapan terhadap ketentuan Pasal 1 Ayat (3) sebagai berikut.

> Ayat (3) ini barangkali kembali ke Ayat (2) yang lama dengan catatan sepenuhnya dihapus. Jadi kedaulatan adalah datangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. [131]

F-PDKB melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto, menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

> Dan pada Ayat (3) ini juga sehubungan dengan pemikiran kita bersama bahwa kita tidak ingin menempatkan adanya lembaga tertinggi dan tinggi negara tetapi lebih membedakannya dari fungsi dan yang kedua kita melihat bahwa memang pada gilirannya kedaulatan rakyat itu tidak semata-mata dilaksanakan oleh MPR karena Mahkamah Agung saja misalnya, dia adalah pelaksana kedaulatan rakyat dibidang hukum, sedangkan DPR sebagai parlemen (wakil rakyat) dan seterusnya karena itu di dalam Ayat (3) kita usulkan pengubahan sebagaimana tertulis. [132]

Asnawi Latief sebagai juru bicara F-PDU memberikan tanggapan tentang kedudukan MPR sebagai berikut.

> Yang kedua, mengenai kedaulatan. Kedaulatan itu sebenarnya tidak mungkin di bagi-bagi kepada seluruh lembaga-lembaga negara yang tidak representasi rakyat. Jadi kalau ia itu mewakili rakyat, itu memang dia melaksanakan kedaulatan rakyat, ya, mungkin kalau Presiden dipilih langsung dia melaksanakan kedaulatan rakyat. Kalau kita masih mempertahankan MPR sebagai lembaga. *Ok*, saya setuju menyebutkan itu lembaga tertinggi dan tinggi negara sebab tidak ada dikenal di dalam Undang-Undang Dasar tetapi di situ di sebutkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar, tetapi memang di situ disebutkan penjelasan bahwa

[130] *Ibid*., hlm. 94.

[131] *Ibid*., hlm. 95.

[132] *Ibid*., hlm. 96-97.

> MPR adalah pemegang kedaulatan tertinggi kalau kita masih berpegang pada itu...[133]

Hamdan Zoelva mewakili fraksinya menyampaikan persetujuannya mengenai kesepakatan untuk menghapus beberapa kata dalam pasal mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat:

> ...Kami setuju bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR itu kita hapuskan dan kita rumuskan dalam bentuk rumusan yang lain. [134]

F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menyampaikan tanggapan terhadap usulan F-PDI Perjuangan sebagai berikut.

> Yang kedua, kami ingin memberikan komentar sekaligus juga mohon konfirmasi terhadap beberapa hal yang di sampaikan oleh fraksi-fraksi, Pertama berkenaan apa yang disampaikan oleh rekan kami dari PDI-P yang pada prinsipnya apa yang di sampaikan di dalam draft ini kami melihat sangat substansial sekali namun barangkali penempatan-penempatan rumusan itu perlu kita minta penjelasan. Yang Pertama di dalam Pasal 1 Ayat (3) di sana dikatakan bahwa Kedaulatan Rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini, kalau boleh kami ingin memberikan komentar, kami faham betul bahwa itikad ini adalah sangat baik namun disatu sisi kita melihat, kalau kita mencoba membatasi pelaksanaan kedaulatan itu hanya berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar ini, maka kami khawatir justru itu kita agak kurang fleksibel, kenapa? Karena Undang-Undang Dasar ini pada prinsipnya tidak mengatur secara luas dan menyeluruh terhadap aturan-aturan yang berkenaan dengan masalah kedaulatan rakyat, akan tetapi kita setuju ada pengaturan-pengaturan lebih lanjut tapi itu kita mencoba menerjemahkannya di dalam aturan-aturan hukum yang lebih luas barangkali, karena kita memahami bahwa Undang-Undang Dasar ini adalah sebagai prinsip-prinsip dasar saja. [135] ...Kenapa kami dari Fraksi Reformasi membicarakan tentang masalah kedaulatan dengan menambah kalimat dengan sungguh-

[133] *Ibid*., hlm. 97.

[134] *Ibid*., hlm. 100.

[135] *Ibid*., hlm. 101.

sungguh memperhatikan aspirasi rakyat dalam Ayat (3) dalam bahwa kita ingin konsekwen dan gentlemen di mana kita MPR diberikan suatu kedaulatan kepada Rakyat, tetapi kedaulatan itu haruslah betul-betul mencerminkan aspirasi, sebab dalam praktek ketatanegara kita selama ini yang kita lihat banyak sekali hal-hal yang sebetulnya tidak mencerminkan aspirasi rakyat, misalnya aspirasi rakyat sudah menyatakan bahwa Presiden cukup dua kali, tapi tiba-tiba seorang tokoh mengatakan begini "Bagaimana kalau Bapak dipilih kembali setuju atau tidak ini aspirasi rakyat, ini berartikan tidak aspirasi rakyat, ini salah satu contoh saja, maka perlu kita tegaskan meskipun kedaulatan itu di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR dengan membuang kata-kata dilaksanakan sepenuhnya itu tapi juga dengan catatan sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi rakyat. Ini adalah usul dari..., kami menanggapi usul dari teman kami dari F-PBB tentang masalah Pasal 1 Ayat (2) dikatakan kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan dengan sistem perwakilan yang dipilih melalui proses pemilihan umum yang diadakan satu kali dalam lima tahun, saya kira kita juga jangan membatasi diri di dalam pelaksanaan pemilihan umum ini, memang pemilihan umum itu kita atur dengan undang-undang, sebab kalau begitu kita ternyata melanggar aturan Undang-Undang Dasar, Pemilu tidak dilaksanakan satu kali dalam pemilihan umum maka berarti kita melanggar Undang-Undang Dasar, jadi saya kira ini perlu kita tinjau, jadi cukup masalah pemilihan umum kita atur sedemikian rupa nanti dengan UU, tapi kita setuju bahwa itu adalah dilaksanakan dengan kedaulatan itu ditangan rakyat.

Kemudian saya setuju dengan PDKB tentang Bab I Pasal 1 yang sebetulnya dalam usulan kami pada PAH II dulu ada tapi sekarang tidak kami masukkan karena kita masukkan secara tersendiri, mengenai Pasal 1 Ayat (3), jadi meskipun kedaulatan itu ditangan rakyat di sini ditambahkan kedaulatan di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR, DPR dan perwakilan daerah BPK dan MA, dimana kita berharap ke depan masing-masing lembaga tinggi negara itu betul-betul berada..., mempunyai peranan masing-masing sebagai lembaga tinggi negara dan MPR betul-betul mempunyai wibawa kepada lembaga-lembaga

tinggi negara, jadi sebagai lembaga tinggi negara dengan MPR itu harus kita atur.[136]

Yusuf Muhammad sebagai juru bicara F-KB mengemukakan tanggapan mengenai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sebagai berikut.

> Karena sebuah pemikiran yang utuh yang ada di dalam Pembukaan memang pada beberapa hal diperlukan penegasan termasuk kedaulatan rakyat...[137]
>
> Yang terakhir barangkali tentang pasal-pasal yang berkaitan dengan kedaulatan pada prinsipnya kedaulatan itu dirumuskan di dalam dua hal. Satu substansinya, yang kedua implementasinya secara prinsipil. Dan ini tidak perlu harus kemudian mempersulit atau menghambarkan pemahaman, minta maaf kalau ada usulan yang dijalankan oleh sekian lembaga itu saya kira mempersulit dan yang kita butuhkan kita mau melihat lembaga yang representatif bagi kepentingan membawa kedaulatan itu. Jadi lembaga yang representatif jika kemudian dikembangkan terlalu jauh menurut saya juga akan jadi problem ke belakang dan mempersulit kita sendiri di dalam memahamkan dan mengimplementasikan apa yang kita rumuskan ini. *Nah*, itu barangkali tidak perlu sekian lembaga yang memang itu bisa kontroversial ketika kita kaji, apakah ia memang melaksanakan kedaulatan rakyat atau tidak? Atau apakah dia sebetulnya tidak menjadi bagian dari produk yang lain itu juga akan menjadi masalah tersendiri. [138]

Ali Hardi Kiaidemak sebagai juru bicara F-PPP mengajukan tanggapan tentang kedaulatan sebagai berikut.

> ...saya kira semua berpendapat kedaulatan rakyat itu tidak seluruhnya diserahkan pada MPR banyak juga teori tentang itu tetapi Pemilu perlu secara eksplisit kita sebutkan supaya bagaimana wujud implementasi daripada kedaulatan rakyat itu melalui Pemilu itu sendiri dan menghasilkan MPR. Bahwa tidak seluruhnya memang ada secara politik, secara hukum ada kajian mengenai pelimpahan kedaulatan rakyat itu kepada MPR tapi dengan mengurangkan sepenuhnya dari kita semua sepakat, sepenuhnya hilang saya kira bisa

[136] *Ibid*., hlm. 103.

[137] *Ibid*., hlm. 104.

[138] *Ibid*., hlm. 105.

> memberikan batasan sebab kalau tanpa ada kedaulatan rakyat kepada MPR, MPR kita lalu berbuat untuk siapa *gitu*? [139]

Happy Bone Zulkarnaen sebagai juru bicara F-PG menyampaikan tanggapan mengenai kedaulatan kaitannya dengan kedudukan dan susunan MPR sebagai berikut.

> Kemudian selanjutnya adalah tentang kedaulatan ada di tangan rakyat tadi disampaikan oleh Bapak Patrialis. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dilaksanakan oleh MPR setuju tetapi kemudian Ayat (6)-nya dipersoalkan karena MPR. Kami menuliskan di sini atau menawarkan perlu dimasukan MPR terdiri dari DPR, dan Dewan Utusan Daerah, kenapa demikian? Karena ini adalah merupakan konsekuensi logis dari dimunculkannya Ayat (5) di mana Ayat (5) dikatakan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Perlu ancang-ancang itu perlu Pembukaan walaupun dalam bab selanjutnya bab-bab nanti itu akan dibicarakan secara lebih rinci lagi tentang MPR tadi itu tetapi sebagai introduksi dari bab selanjutnya itu maka perlu disampaikan di sini yang dimaksud dengan MPR itu apa? Yang kami maksudkan dengan MPR di sini adalah DPR dan Dewan Utusan Daerah.
>
> Kedaulatan adalah ditangan rakyat dilaksanakan oleh MPR setuju tetapi kemudian Ayat (6)-nya dipersoalkan karena MPR. Kami menuliskan di sini atau menawarkan perlu dimasukan MPR terdiri dari DPR, dan Dewan Utusan Daerah, kenapa demikian? Karena ini adalah merupakan konsekuensi logis dari dimunculkannya Ayat (5) di mana Ayat (5) dikatakan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. [140]

Selanjutnya, F-PDI Perjuangan menyampaikan tanggapan melalui juru bicaranya Harjono, dengan menjelaskan bahwa usulan itu mempersempit pengertian kedaulatan rakyat menjadi hanya terbatas pada tugas dan wewenang MPR. Pelaksanaan kedaulatan rakyat itu mempunyai pengertian yang sangat luas tidak terbatas pada tugas dan wewenang MPR saja, tetapi juga persoalan lain, seperti aspek ekonomi, politik, dan

[139] *Ibid*., hlm. 107.

[140] *Ibid*., hlm. 108-109.

implementatif lainnya, yang sangat luas bila dijabarkan. Berikut ini tanggapan F-PDI Perjuangan.

> Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat ini adalah pelaksanaan kedaulatan yang sangat luas. Taruh saja persoalan hubungan dengan hutang luar negeri tadi saya sebutkan, membuat perjanjian Internasional itu adalah juga melaksanakan kedaulatan. Persoalan-persoalan yang berhubungan dengan imigrasi itu juga persoalan-persoalan dengan kedaulatan, persoalan-persoalan juga dengan negara keamanan nasional itu juga pelaksanaan kedaulatan.
>
> Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat mempunyai pengertian yang sangat luas di samping aspek politik juga ada aspek implementatif yang lebih luas. Oleh karena itu, kami memandang bahwa karena begitu luasnya pelaksanaan kedaulatan rakyat itu maka pelaksanaan bagaimana? Segala sesuatu pelaksanaannya nanti adalah akan bisa kita lihat di dalam konfigurasinya Undang-Undang Dasar ini, mengatur tentang apa? Jadi tidak bisa kita sebutkan ini sajalah pelaksanaan kedaulatan rakyat, apalagi kalau dirujuk dalam MPR yang hanya tiga hal itu saja. [141]

Harjono dari F-PDI Perjuangan juga menjelaskan usulan yang dikemukakan yang memasukkan kalimat "dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar," sebagai berikut.

> Oleh karena itu untuk menampung hal-hal seperti itulah, kami jelaskan bahwa kedaulatan rakyat adalah kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar ini. Satu persoalan yang harus kita pertimbangkan adalah dengan kita pilihnya sistem Undang-Undang Dasar, maka kita sudah secara otomatis menganut adanya faham konstitualisme, faham konstitualisme adalah satu faham yang membatasi kewenangan-kewenangan itu, ini yang juga terimplaid dalam pengertian bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.
>
> Jadi dengan cara ini sebetulnya kami berpendapat bahwa tidak akan ada lagi penyebutan bahwa tentang lembaga tertinggi negara, tapi terdistribusikan dalam fungsi-fungsi dan di dalam konfigurasi fungsi-fungsi itulah kita akan berbicara tentang distribution sekaligus *checks and*

[141] *Ibid*., hlm. 110.

> *balances*. Ini yang kami pikirkan pada saat merumuskan Pasal 1 Ayat (3). [142]

Melihat masukan-masukan yang disampaikan tentang kedaulatan rakyat, pimpinan rapat Jakob Tobing mencoba menggarisbawahi dan melempar beberapa bahasan terkait yang belum selesai:

> Kemudian yang juga tidak ada masalah apa-apa adalah bahwa kedaulatan di tangan rakyat itu juga sama sekali tidak ada yang mempersalahkan. [143]
>
> Yang menyangkut memerlukan kejelasan adalah bahwa kita sudah tidak kenal lagi yang namanya kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, itu sudah tidak ada lagi dan juga tidak dengan demikian tidak ada pengertian lembaga tertinggi, sekarang yang masih memerlukan klarifikasi yang nanti akan dibicararakan oleh jubir-jubir di dalam lobi, apakah dengan demikian maka kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR atau oleh MPR, DPR, DPD, meskinya sampai selesai itu karena itu hukumnya kalau kita menguraikan maka kia harus menguraikan sampai semua ada atau jangan diuraikan begitu sampai keujung-ujungnya tapi jelas ini ada faham tidak ada satu lagi badan yang menjadi super *supreme* dan membagi-bagikannya kemana-mana itu tetap milik rakyat dan kita atur mekanismenya. *Supreme* tetap rakyat, jadi itu yang nanti tolong di klarifikasi, karena ini masalahnya tinggal menyebutkannya. [144]

Pembahasan mengenai kedaulatan rakyat kemudian di lanjutkan dalam Rapat Lobi PAH I BP MPR 17 Mei 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Salah satu pembahasan yang ingin dicapai adalah sebagaimana dinyatakan pimpinan rapat:

> Yang nomor dua ini saya rasa yang dimaksud adalah kedaulatan ada ditangan rakyat bukan tetap ada ditangan rakyat. Ini ada dalam Bab I. Bahwa nanti koma kemana-kemananya itu nanti kita lihat. Tapi bahwa kedaulatan di tangan rakyat, jadi saya rasa itu sudah masuk sekaligus saja lah dirumuskan ya. Jadi rumus oleh mungkin sekretariat

[142] *Ibid*., hlm. 110.

[143] *Ibid*., hlm. 110.

[144] *Ibid*., hlm. 112.

> dicoba dulu nanti di-*anu*-kan. Kemudian mengenai dasar[145]
>
> ...
>
> Jadi mengenai kedaulatan ada di tangan rakyat, yang di poin dua, kemudian aplikasinya ada di enam dan tujuh sebetulnya. Jadi rumusan Pasal 1 Ayat (2) tadi itu, yang saya dengar adalah yang dihapus cuma sepenuhnya saja. *Gitu lho*. Kata, dilakukan oleh MPR sepenuhnya, ini dihapus. Bukan kata seluruhnya dilakukan sepenuhnya oleh MPR, dihapus. Bukan. *Iya*, makanya dikoreksi ini. Sepenuhnya saja yang dihapus. [146]

Ali Hardi Kiademak dari F-PPP menyampaikan usulan fraksinya:

> ...usulan kami ya maka kami masih bertetap dengan kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. Tidak sepenuhnya. [147]

Soal pelaksana kedaulatan rakyat Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB kembali menegaskan sikap fraksinya:

> Semula terpikir kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dijalankan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Tetapi lalu nanti ada tuntutan untuk menjelaskan lembaga perwakilan rakyat itu apa saja. Karena itu saya lebih mengusulkan kita perjelas saja sekaligus. Dengan demikian juga sekaligus memberikan suatu kepastian lembaga negara mana saja yang kita sepakati sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat itu. [148]

Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri juga memiliki pandangan mengenai siapa pelaksana kedaultan rakyat:

> ...saya kira lembaga tertinggi negara itu yang kita sebut Majelis Permusyawaran Rakyat harus jelas saya rasa disebut sebagai yang melakukan kedaulatan rakyat, walaupun tidak kita gunakan lagi kata sepenuhnya. Tetapi untuk catatan bahwa kalau kita gunakan, MPR sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat, berarti MPR dapat berbuat apapun, dengan dalih sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

---

[145] *Ibid*., hlm. 117-118.

[146] *Ibid*., hlm. 147.

[147] *Ibid*., hlm. 148.

[148] *Ibid*., hlm. 149.

> Kalau kata-kata sepenuhnya ini dihilangkan, berarti tidak semua hal juga dapat dilakukan oleh MPR. Undang-Undang Dasar juga harus jelas-jelas mengatakan apabila kitamenghapuskan kata sepenuhnya kedaulatan rakyat ada ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. Ini juga harus mengatur hal-hal apa yang tidak boleh dilakukan MPR. [149]

Pembicaraan tentang kedualatan rakyat terus bergulir termasuk dengan apa yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB:

> ...menurut kami bahwa tidak bisa kita batasi bahwa pelaksana kedaulatan itu hanya MPR. Karena bagaimanapun juga DPR juga adalah pelaksana kedaulatan rakyat.
>
> Oleh karena itu kami dari awal mengusulkan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Tidak kita sambung lagi dilaksanakan oleh MPR. Akan tetapi kami ingin menambahkan bahwa dilaksanakan dengan sistem perwakilan yang dipilih melalui proses pemilihan umum.
>
> Kenapa kami ingin mencantumkan ini dalam satu rangkaian? Karena kedaulatan rakyat itu bisa terlaksana dengan proses pemilihan umum. Proses pemilihan umum itu adalah dalam rangka memilih orang-orang yang akan melaksanakan kedaulatan rakyat itu. Jadi antara kedaulatan rakyat, sistem perwakilan dan proses pemilihan umum adalah satu kesatuan yang mesti diatur di dalam pasal ini.
>
> Jadi kami berpendapat bahwa ini adalah satu rangkaian dan tidak saja kedaulatan itu dilaksanakan oleh MPR. Oleh karena itu tidak perlu kita cantumkan di sini, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR. [150]

Pernyataan yang sama tentang kedaulatan rakyat juga disampaikan Abdul Khaliq Ahmad (F-KB):

> Kemudian soal kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. Saya sepakat dengan itu karena dengan pengertian dilakukan oleh MPR tanpa sepenuhnya itu. Itu artinya ada porsi kedaulatan juga dilakukan lembaga lain, dalam hal ini adalah DPR. Karena... dan rakyat sendiri.

[149] *Ibid*., hlm. 149.

[150] *Ibid*., hlm. 152.

> Tetapi persoalannya adalah ketika lembaga-lembaga ini *exist* dan berfungsi, itu harus bersumberkan dari proses kedaulatan rakyat yang itu dilakukan lewat pemilihan umum *gitu*.
>
> Jadi lembaga-lembaga yang bisa menyalurkan aspirasi dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat itu, itu harus bersumberkan dari pemilihan umum, lain tidak. Oleh karena itu maka ketika nanti kita menyebut bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, itu boleh-boleh saja *gitu* dan saya kira itu tidak perlu di hapus. Yang perlu kita hapus kata, sepenuhnya itu. Soal nanti misalnya ada tambahan setelah MPR, lalu ada DPR, ada DPD dan seterusnya. Catatannya adalah kalau dia dipilih lewat mekanisme pemilihan umum, itu *oke*. Tetapi kalau tidak, saya pikir perlu kita perdebatkan kembali *gitu*. [151]

Melihat rangkaian pembicaraan fraksi-fraksi tentang kedaulatan rakyat, Pataniari Siahaan (F-PDIP) mengambil sikap:

> ...kami menyikapi berbagai usul teman-teman. Yaitu bahwa kami sepakat tidak ada kata "sepenuhnya" lagi mengenai kedaulatan rakyat ini.
>
> ...*Nah*, dalam kerangka ini kami mengusulkan tadi tidak disebutkan langsung MPR, tapi kami mengusulkan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar ini.[152]

Mengenai pelaksana kedaulatan rakyat dengan pemilu, Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri memiliki pandangan sendiri:

> Jadi tidak mutlak bahwa penunjukkan suatu lembaga kedaulatan rakyat itu harus melakukan suatu pemilihan umum. [153]

Ali Hardi Kiademak dari F-PPP memiliki pandangan serupa soal pelaksana kedaulatan rakyat dan mekanisme perwujudannya:

> Itulah makanya usulan kami, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, baru ditambah ayat

[151] *Ibid*., hlm. 152.

[152] *Ibid*., hlm. 153.

[153] *Ibid*., hlm. 154.

berikut, bagaimana implementasi kedaulatan rakyat itu, melalui pemilihan umum. [154]

Tentang perdebatan kedaulatan rakyat, Asnawi Latief dari F-PDU memiliki sikap yang lain:

> Jadi saya tetap pada saran tadi siang bahwa kedaulatan di tangan rakyat *cuma* dihapus dengan... apa itu... sepenuhnya, MPR lalu digandengkan dengan pemilihan umum, saya tidak setuju. Kenapa? Karena MPR di sini masih lembaga. Bagaimana lembaga dipilih? Yang dipilih itu kan anggota. Ketika kita bicara MPR terdiri ini, ini... Itu baru dimasukkan melalui pemilihan umum. Jadi nggak usah ada pemilihan umum. Bab berikutnya. [155]

Guna menggarisbawahi perdebatan, Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba menyimpulkan:

> Jadi kedaulatan berada di tangan rakyat, itu sudah. Pada waktu poin kedua tadi sudah. *Nah*, masalah lembaga tertinggi dan tinggi, ini sebetulnya sudah tidak relevan di sini. Itu nanti.
>
> Kemudian yang menjadi varian adalah dilaksanakan oleh MPR ya, atau dilaksanakan oleh MPR, dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini, dengan varian, kemudian ada yang menyebutkan soal sistem lembaga perwakilan yang dipilih menurut pemilihan umum. *Nah*, ini, tadi ada yang mengatakan oleh karena memang yang berpendapat bahwa dilaksanakan oleh MPR itu tidak berarti dilaksanakan oleh MPR saja, begitu *toh*. Semua sependapat begitu. Bahwa dilaksanakan oleh MPR itu, itu tidak berarti dilaksanakan oleh MPR saja. Ada lembaga lain. Sebab kalau dikatakan dilaksanakan oleh MPR, itu secara kategoris mengatakan yang melaksanakan itu MPR, yang lain tidak. Ini sedangkan saya tahu maksudnya tidak begitu. Karena pelaksanaan pemilu itu juga pelaksanaan kedaulatan rakyat. [156]

Ali Hardi Kiademak kembali menegaskan sikapnya tentang soal ini:

> Makanya dalam usulan kami sesudah kita bicara kedaulatan

[154] *Ibid*., hlm. 154.

[155] *Ibid*., hlm. 155.

[156] *Ibid*., hlm. 155.

> di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR baru ayat berikutnya kedaulatan rakyat itu di wujudkan dalam perwakilannya yang melalui pemilihan umum yang Jurdil dan Luber itu jadi mengalir dia di situ kedaulatan rakyat itu yang diwujudkan dalam pemilu, begitu. [157]

Pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat juga menyinggung demokrasi dan sistem perwakilan sebagaimana dinyatakan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB:

> Apakah kita cantumkan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu diatur berdasarkan, menurut ketentuaan Undang-Undang Dasar ini seperti rumusan yang memang diajukan oleh PDIP di poin tiga. Kalau kami ingin lebih mempertegas dengan sistem perwakilan itu karena itu adalah esensi demokrasi yang kita anut dalam Undang-Undang Dasar ini.
>
> Jadi karena pasal ini adalah pasal-pasal yang prinsip, adalah pasal-pasal yang sangat pokok maka kita perlu mempertegas sistem perwakilan itu. Bahwa demokrasi yang kita anut adalah sistem demokrasi dengan sistem perwakilan. Artinya nanti jangan sampai kadaulatan rakyat itu diartikan segala-galanya daulat rakyat yang paling berdaulat tanpa memahami bahwa kedaulatan itu dilakukan dengan sistem perwakilan-perwakilan itu. Jadi kami mengusulkan bahwa tetap saja kita mempertegas dengan sistem perwakilan ini. Karena itulah inti sistem demokrasi yang kita anut dalam kedaulatan rakyat ini.[158]

Atas pernyataan Hamdan Zoelva, Gregorius Seto Harianto (F-PDKB) mempertanyakan hal lain yang terkait kedaulatan rakyat:

> ...sehubungan dengan usulan Pak Hamdan tadi. Kalau dikatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan sistem perwakilan. Pertanyaan saya, apakah masih dibenarkan adanya referendum? [159]

Ali Hardi Kiademak kembali mengemukakan alasan pandangannya soal pelaksana kedualatan rakyat:

> Mengapa kami mengatakan dilakukan oleh MPR sebab kita berbicara kedaulatan Indonesia nanti kita bicara

[157] *Ibid*., hlm. 156.

[158] *Ibid*., hlm. 157.

[159] *Ibid*., hlm. 158.

kedaulatan rakyat daerah Sumatera Barat, kedaulatan rakyat daerah Sumatera Utara, kedaulatan rakyat desa Wonorejo sana. Jadi kedaulatan Indonesia yang kita bicarakan ini dilakukan oleh MPR. [160]

Ditengah perdebatan tersebut, Patrialis Akbar dari F-Refromasi mencoba mengingatkan:

> Saya ingin kembali mengingatkan seperti yang sudah kami sampaikan tadi, bahwa apabila kita membatasi pelaksanaan kedaulatan rakyat itu hanya berdasarkan atau menurut Undang-Undang Dasar ini. Maka pertama, kita akan sangat terbatas dimana tadi kita mengatakan bahwa kedaulatan yang disebutkan tadi adalah kedaulatan yang secara keseluruhan baik itu bersifat nasional juga kedaulatan di daerah-daerah dimana itu jelas tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar kita. Jadi saya menginginkan kita tidak usah berpegang kepada Undang-Undang Dasar ini saja, tapi juga kepada aturan-aturan hukum yang berlaku. Sehingga kita fleksibel kalau tidak nanti kita tidak bisa bergerak, itu satu.
>
> Yang kedua, tentang masalah perwakilan saya kira juga tadi kita sudah pahami bersama tidak semua kedaulatan itu dilakukan melalui perwakilan. Tapi banyak juga kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung. Oleh karena itu maka Fraksi Reformasi mencoba merumuskan kedaulatan itu tetap di tangan rakyat. Akan tetapi dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Nanti dalam pasal-pasal selanjutnya kedaulatan yang dilaksanakan oleh permusyawaratan rakyat itu apa saja. Jadi kedaulatan rakyat yang dimaksudkan di dalam pasal ini di dalam bab ini adalah kedaulatan rakyat yang sudah kita atur secara tegas dan jelas tentang tugas dan kewenangan.
>
> Jadi dengan demikian maka kedaulatan yang di sini tidak lagi diterjemahkan sebagai bagaimana kedaulatan dewan kota, bagaimana kedaulatan dewan desa, dan lain sebagainya begitu. Jadi sudah mengarah betul kepada hak dan kewenangan yang diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di situ ada batas-batasnya secara mendasar. [161]

[160] *Ibid*., hlm. 158.

[161] *Ibid*., hlm. 159.

Hal yang sama juga diutarakan Ali Masykur Musa dari F-KB:

> Sebetulnya, apakah kita perlu MPR atau tidak itu tergantung kita, jadi kalau ketentuan bahwa kedaulatan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang ini, Undang-Undang Dasar maksud saya maka misalkan kita sebut tidak ada lembaga MPR, tidak apa-apa sebetulnya karena fungsi DPR juga menjalankan fungsi kedaulatan rakyat.
>
> Tetapi kelihatannya kita kan masih menginginkan bahwa lembaga MPR itu ada. Dengan demikian maka menurut saya yang Pertama kata-kata MPR sebagai pemegang kedaulatan itu masih perlu. Kemudian yang kedua, berkaitan dengan perwakilan ketika harus menyerahkan kedaulatan rakyat kepada MPR sebetulnya adalah mewakilkan. cuma ada batasan-batasan pada hal apa? *Gitu*. *Nah*, ini yang kedua. Kemudian yang ketiga, berkaitan ketika proses menyerahkan dari rakyat yang berdaulat kepada MPR maka harus ada mekanismenya. Di situlah pemilu. Jadi menurut saya begitu. Jadi pemilu dengan penyerahan itu menurut saya satu nafas. Tapi bisa jadi itu bisa dipisah di bab MPR ya, ketika sebelum masuk anggota MPR ada bab-bab itu maka bicara pemilu, *gitu loh*. Saya pikir tiga catatan itu saja. [162]

Lukman Hakim Saefuddin mencoba menengahi perdebatan mengenai kedaulatan rakyat:

> Jadi menurut saya nampaknya tadi sudah hampir mengerucut. Ada dua alternatif begitu. Jadi kalau ini diteruskan nampaknya memang paradigmanya memang sejak awal berbeda. kan dalam melihat kedaulatan ini, seperti yang tadi dengan cukup jelas yang disampaikan Pak Ruki tadi itu.
>
> Jadi menurut kami akan lebih baik bentuk kedaulatannya itu, implementasinya atau perwujudan dari kedaulatannya itu seperti apa kita belum bicara. Kita belum bicara MPR, kita belum bicara Presiden, dan seterusnya, dan seterusnya. Maka lebih baik biar saja itu masih dalam dua alternatif nanti akan terlihat ketika kita bicara MPR, ketika kita bicara Presiden, itu mana ke arah mana. Jadi biar bagaimanapun tetap akan dua ini. Dua alternatif ini.
>
> ...Yang pertama, itu kedaulatan di tangan rakyat dan

[162] *Ibid*., hlm. 159.

> dilakukan oleh MPR. Kalau yang kedua, kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini. [163]

Sikap Lukman tersebut didukung Asnawi Latief dari F-PDU:

> Saya mendukung itu tadi, sudah mengerucut tadi ya, dengan satu pikiran bahwa yang kita bicarakan kedaulatan ini adalah kedaulatan Indonesia. Oleh karena itu kalau menyebut MPR itu hanya ada satu tidak ada lagi. Bahwasannya Presiden, lembaga lain cuma distribusi kedaulatan rakyat dan kedaulatan itu kan memang sepakat, kedaulatan itu ada yang bisa langsung dan ada yang lewat perwakilan. Siapa tahu Presiden itu tidak lewat perwakilan pemilihannya. Mungkin secara langsung. Itu misalnya. Kita belum bicara di situ. Jadi oleh karena itu saya sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Pak Lukman tadi. Sudahlah, dua rumusan itu saja yang menjadikan kerucut sehingga dengan demikian selesai persoalan. [164]

Pembahasan tentang kedaulatan rakyat mulai mengkristal seperti yang disampaikan pimpinan Rapat PAH I BP MPR ke-33 pada 19 Mei 2000 Ali Masykur Musa pada pengantar rapat:

> ...Kemudian kedaulatan rakyat juga ada dua alternatif.[165] Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh... Alternatif kedua, kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Dilaksanakan atau dilakukan ? [166]

Setelah dibacakan oleh ketua rapat, pembicaraan berubah menjadi dialog langsung untuk menemukan rumusan yang tepat mengenai kedaulatan rakyat. Dialog tersebut dimulai Asnawi Latief (F-PDU):

> Dilakukan. Umumnya menghapus sepenuhnya. [167]

Kemudian disambung Hatta Mustafa (F-PG):

---

[163] *Ibid*., hlm. 160.

[164] *Ibid*., hlm. 160.

[165] *Ibid*., hlm. 163.

[166] *Ibid*., hlm. 177.

[167] *Ibid*., hlm. 177.

Sepenuhnya itu yang dihapuskan, lalu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. [168]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP juga menambahkan:

Menyeluruh Pak. Kalau kita pakai ejaan sekarang, itu akan mengganggu keseluruhan Undang-Undang Dasar kita. Ketika dia digabung, satu pakai ejaan lama, satu pakai ejaan baru. Apa perlu kita putuskan juga, perlu penyerasian bahasa Undang-Undang Dasar. [169]

Ketua Rapat, Ali Masykur Musa member usulan:

Atau dilakukan garis miring dilaksanakan. [170]

Happy Bone Zulkarnaen (F-PG) mencoba mengingatkan:

Kemarin itu kan ada yang mengusulkan dijalankan. Itu kemarin ada yang mengusulkan dijalankan, ada yang mengusulkan dilaksanakan, ada yang mengusulkan dilakukan. Ini perkaranya memang kemarin kepada perkara substansi. *Nah*, supaya nanti semantiknya, tidak *confuse*, menurut saya, apa salahnya kita sekarang dilakukan, dilaksanakan, dijalankan, *nggak* apa-apa. Dilaksanakan memang ada dan tidak dicabut. [171]

Patrialis Akbar (F-Reformasi) menambah:

Namanya alternatif. [172]

Hatta Mustafa (F-PG) juga mengusulkan:

Kalau mau bagus, dikurung saja, dilakukan, dijalankan, dilaksanakan. Jadi nanti ada alternatif, *milih* kan. Jadi yang dalam kurung itu belum kita rumuskan. [173]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-33 pada 22 Mei 2000 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf membahas rumusan MPR. Setelah semua fraksi menyampaikan usulan rumusannya, fraksi dipersilakan memberikan tanggapan atas usulan rumusan fraksi lain.

[168] *Ibid*., hlm. 177.

[169] *Ibid*., hlm. 177.

[170] *Ibid*., hlm. 177.

[171] *Ibid*., hlm. 177.

[172] *Ibid*., hlm. 177.

[173] *Ibid*., hlm. 177.

Valina Singka Subekti mencoba memulai pembicaraan yang berhubungan dengan kedaulatan rakyat:

> ...kami ingin benar-benar menciptakan satu MPR yang benar-benar bisa merepresentasikan kedaulatan rakyat.[174]

F-PDIP melalui Sutjipno juga menyampaikan hal yang terkait kedaultan rakyat:

> Bertitik tolak dari sikap dan pendekatan tersebut di atas, maka kami akan konsisten dengan apa yang telah kami rumuskan dalam Bab I khususnya yang bersangkutan dengan masalah kedaulatan ialah bahwa "Kedaulatan pada dasarnya berada sepenuhnya di tangan rakyat, sedangkan pelaksanaannya diatur menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini." Jadi yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini hanyalah pelaksanaan kedaulatan rakyat saja.
>
> Salah satu bentuk pelaksanaan daripada kedaulatan rakyat tersebut adalah Kekuasaan dalam hal-hal tertentu yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang merupakan permusyawaratan bersama dari segenap anggota Dewan Perwakilan Rakyat bersama segenap anggota Dewan Perwakilan Daerah. Itu yang kami sampaikan sebagai alur.[175]

F-PDI Perjuangan dengan juru bicara Pataniari Siahaan menyampaikan pendapat tentang status MPR dan konsep kedaulatan. Berikut ini tanggapannya.

> Yang pertama-tama mungkin usul kami mengenai MPR adalah bahwa dia tidak lagi ada suatu keterangan khusus sebagai lembaga tertinggi walaupun fungsinya merupakan satu forum permusyawaratan tertinggi sehingga ini terkait dengan apa yang telah kita sepakati bersama bahwa penjelasan itu tidak lagi ada di dalam Undang-Undang Dasar, hanya hal yang mematikan yang kita masukkan ke dalam Undang-Undang Dasar. Ini juga dilandasi oleh pemahaman bahwa kedaulatan rakyat selain tetap berada ditangan rakyat tidak pernah,rakyat mengedaikan kedaulatannya kepada lembaga ataupun kepada seseorang sehingga secara langsung kita katakan seiring adanya lembaga perwakilan kedaulatan rakyatpun tidak hilang dan juga ada badan-badan lain yang melaksanakan kedaulatan

[174] *Ibid*., hlm. 207.

[175] *Ibid*., hlm. 210.

rakyat seperti katakan tugas-tugas TNI dalam membela kedaulatan rakyat itu pun kedaulatan rakyat juga ada lembaga-lembaga DPR dan lembaga-lembaga lainnya, oleh karena itu kami tetap mengusulkan bahwa MPR adalah permusyawaratan bersama segenap anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota perwakilan rakyat dalam rangka melakukan kekuasaannya.

Nah, di sini mungkin ada beberapa pendapat dari teman-teman sekalian tadi tentunya di sini kami maksudkan bahwa anggota DPR dan DPRD adalah anggota-anggota yang dipilih langsung oleh rakyat itu sendiri, sehingga mengenai kedudukan daripada MPR tanpa disebutkan merupakan satu forum tertinggi di dalam Permusyawaratan segenap unsur masyarakat ini yang unsurnya sementara ini kami sampaikan adalah unsur dari daerah maupun unsur rakyat. [176]

Syarief M. Alaydarus dari F-KB angkat bicara mengenai perkembangan perdebatan mengenai kedaulatan rakyat:

...kami merasa bersyukur bahwa dari *floor* ada kecenderungan kesepakatan untuk menempatkan dan menjadikan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang keanggotaannya dipilih melalui mekanisme pemilu, nampaknya kecenderungan kesepakatan ini cukup mewarnai ajuan-ajuan yang disampaikan oleh fraksi–fraksi.[177]

F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

Yang Pertama bahwa kami ingin memberikan suatu ketegasan kepada MPR bahwa sesungguhnya MPR betul sebagai lembaga tertinggi dari semua lembaga-lembaga yang ada di dalam penyelenggaraan Pemerintahan ini, kenapa demikian, karena selama ini kita dan masayarakat memang sudah mengakui MPR sebagai lembaga tertinggi hanya dari fungsi-fungsi yang dilakukan selama ini akan tetapi secara yuridis formal itu belum mendapatkan, kita belum mendapatkan melihat adanya suatu pengakuan secara resmi bahwa MPR adalah sebagai lembaga tertinggi.

Hal lain yang menjadi alasan adalah bahwa dengan

[176] *Ibid*., hlm. 217.

[177] *Ibid*., hlm. 223.

> penyebutan lembaga tertinggi negara, maka dengan sendirinya wakil-wakil rakyat yang dipilih rakyat secara langsung yang menempati MPR sebagai suatu lembaga itu betul-betul diakui keberadaannya di mana wakil-wakil rakyat itu adalah merupakan refresentasi dari mewakil masyarakat Indonesia secara keseluruhan terutama bagi mereka yang mempunyai hak memilih, alasan lain adalah dengan adanya pengakuan MPR sebagai lembaga tertinggi maka MPR juga diberikan kewenangan Hak dan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap seluruh lembaga-lembaga tinggi negara...[178]

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Pertama-tama kami ingin menanggapi masalah kedudukan MPR bahwa sebagaimana yang kami sampaikan tadi bahwa lembaga negara MPR ini tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi Negara yang merupakan sumber kekuasaan dari lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya. Walaupun demikian kami harus mengakui bahwa MPR ini adalah lembaga yang amat penting dalam sistem tata negara kita yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang sangat strategis di negara kita sesuai dengan fungsi-fungsinya yang teramat penting dalam memutuskan dalam masalah-masalah kenegaraan. [179]

Asnawi Latief sebagai juru bicara F-PDU mengemukakan tanggapannya mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> ...kami menganggap bahwa MPR itu tidak lagi berpredikat sebagai lembaga tertinggi sebab tidak dikenal oleh Undang-Undang Dasar, tetapi wewenangnya tetap tertinggi/*supreme*. Oleh karena itu bertolak dari sisi pemikiran ini maka di dalam usulan-usulan wewenangnya tertinggi diantara lembaga-lembaga yang ada. [180]

Soedijarto sebagai juru bicara F-UG memberikan tanggapan mengenai kedudukan dan sifat lembaga MPR sebagai berikut.

---

[178] *Ibid*., hlm. 225.

[179] *Ibid*., hlm. 227.

[180] *Ibid*., hlm. 228.

> ...mengenai pencantuman MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sebenarnya ingin menuliskan apa yang sesungguhnya terjadi bahwa di republik ini ada banyak lembaga negara yang secara hierarki ada yang biasa ada yang tinggi dan ada yang tertinggi yaitu lembaga yang kekuasaannya menentukan perjalanan republik ini adalah MPR yaitu yang tertinggi dan di bawahnya ada pengadilan lembaga negara, jadi mengapa kita malu berdirinya lembaga tertinggi negara. [181]

Anthonius Rahail sebagai juru bicara F-KKI memberikan tanggapan tentang kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai berikut.

> Kembali kepada materi yang sedang dibahas saat ini menyangkut Pasal 2, perlu kami sampaikan bahwa MPR selama ini dikenal dimasyarakat dalam praktek adalah lembaga tertinggi negara, barangkali kita yang membahas di dalam ruangan ini yang melihat dasar hukumnya bahwa tidak ada dalam Undang-Undang Dasar, tapi praktek yang dikenal oleh masyarakat adalah lembaga tertinggi negara dan memang perlu ada dan karena itu penjelasan mengenai kehadiran dan eksistensi lembaga ini, ini lah kesempatan yang baik untuk bisa kita lakukan dan tetapkan sebagai lembaga tinggi negara. [182]

Setelah semua fraksi menyampaikan tanggapannya, Slamet Effendy Yusuf selaku pimpinan rapat menyimpulkan beberapa hal, di antaranya adalah bahwa semua fraksi setuju eskistensi MPR tetap dipertahankan, terlepas disebut lembaga tertinggi atau tidak; keanggotaan MPR masih belum tercapai kesepakatan, pertama MPR terdiri atas DPR dan DPD dan kedua DPR dan Utusan Daerah plus TNI/Polri; tugas dan wewenang MPR masih bervariasi karena terikat dengan lembaga lain; dan kuorum pengambilan keputusan masih mencakupi beberapa varian. Berikut ini simpulan yang disampaikan oleh pimpinan rapat.

> Yang Pertama adalah saya kira semua fraksi sudah sepakat bahwa lembaga yang bernama MPR itu masih dipertahankan

[181] *Ibid*., hlm. 232-233.

[182] *Ibid*., hlm. 233-234.

> eksitensinya dalam konstitusi ini, persoalannya adalah apakah disebut sebagai lembaga tertinggi atau tidak, itu persoalan yang masih ada. [183]

Simpulan tersebut di atas menjadi acuan untuk mencapai kesepakatan dalam forum lobi yang akan dilakukan. Hal itu sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan rapat sebagai berikut.

> Sesuai dengan kesepakatan yang kita ambil maka kita akan memasuki satu forum yang barangkali lebih intensif untuk membicarkan hal ini, yaitu forum lobi dan untuk forum lobi itu, saya kira dari pembicaraan-pembicaraan ini ada beberapa hal yang dapat dijadikan acuan dalam arti begitu lah usul dari fraksi -fraksi. [184]

Hasil pembahasan yang dilakukan oleh PAH I BP MPR kembali dilaporkan pada Rapat BP MPR ke-6, 23 Mei 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada kesempatan tersebut, laporan PAH I disampaikan oleh Harun Kamil yang menempatkan materi tentang kedaulatan rakyat masuk dalam usulan pengubahan:

> **B. Usulan Pengubahan dan Usulan Baru**
>
> Usulan pengubahan dan usulan baru pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang kami himpun dari hasil RDPU, seminar, kunjungan ke daerah, studi banding, dan surat yang disampaikan melalui PAH I antara lain meliputi:
>
> 1. Usulan pengubahan menyangkut:
>   a. Bentuk dan Kedaulatan, meliputi Pasal 1 Ayat (1) dan
>   (2).
>   ....[185]

Pada 24 Mei 2000, dilakukan rapat PAH I BP MPR ke-34 yang mengagendakan usulan fraksi tentang kekuasaan pemerintahan negara yang dipimpin Harun Kamil, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengungkapkan:

---

[183] *Ibid*, hlm. 234.

[184] *Ibid*., hlm. 234.

[185] *Ibid*., hlm. 242.

> Ketika kedaulatan rakyat itu diwujudkan rakyat memberikan atau mewakilkan kedaulatannya kepada sebagian orang yang bertugas untuk menjalankan Pemerintahan dalam hal ini eksekutif, jadi ketika dia memilih Presiden itu sesungguhnya dia memberikan kedaulatannya kepada orang, Presiden dalam hal ini untuk menjalankan Pemerintahan eksekutif. Lalu rakyat itu juga melakukan pemilu untuk memberikan kedaulatannya kepada orang-orang tertentu untuk mengontrol jalannya Pemerintahan dalam hal ini DPR, DPD, dan seterusnya. [186]

Pada sesi II, Lukman Hakim juga menambahkan persoalan kedaulatan rakyat hubungannya dengan sistem pemilihan presiden:

> ...kalau itu harus diberikan MPR dulu untuk menseleksi dua kandidat setelah itu baru dilempar ke rakyat, kita khawatir justru kedaulatan rakyat yang ingin diimplementasikan melalui pemilu, pemilihan Presiden ini, kemudian seakan-akan dibatasi, begitu. Sudah harus hanya dua ini saja memilih. Padahal kita ingin bahwa biarkan itu kebebasan rakyat untuk menentukan siapa calonnya sehingga dengan demikian tidak ada pembatasan ketika rakyat harus memilih siapa paket-paket yang menurut mereka layak untuk...
>
> Oleh karenanya menurut hemat kami, mungkin justru kalau ingin upaya pengerucutan itu justru terjadi yang, yang bertentangan dari ini kelompok lain, lain lagi, jadi yang diseleksi dulu oleh pemilu, oleh rakyat baru kemudian ditetapkan oleh MPR. [187]

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke- 49, 28 Juni 2000 yang dipimpin Harun Kamil, tentang kemungkinan perubahan kedaulatan, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendy Tjaswadi berpendapat:

> Dengan dihilangkannya kata sepenuhnya pada MPR, dalam hal ini melaksanakan kedaulatan dapat dilihat dari dua aspek. Yang pertama adalah aspek subyek, ini berarti bahwa kedaulatan tidak hanya dilakukan oleh MPR saja tapi juga oleh DPR, Pemerintah dan lainnya. Kemudian aspek obyek, berarti tidak seluruh tugas MPR itu ada atau dilaksanakan oleh MPR sehingga ada batasannya, Sehingga untuk

[186] *Ibid*., hlm. 316.

[187] *Ibid*., hlm. 329.

> merubah Undang-Undang Dasar pada substansi tertentu seperti bentuk negara, dasar negara, wilyah negara, kalau perlu atribut negara diserahkan kembali kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan melalui referendum dengan mendapatkan atau persetujuan mayoritas mutlak, artinya 50% + 1. [188]

Sementara itu, Hobbes Sinaga dari F-PDIP juga berargumen:

> Kita semua menyadari bahwa anggota-anggotaMPR sangat sulit melepaskan diri dari kepentingan politik fraksi masing-masing. Oleh karena itu untuk hal-hal yang sangat fundamental tersebut tidak dapat diserahkan kepada MPR, walaupun dengan persyaratan yang paling berat sekalipun. Hal-hal yang sangat fundamental tersebut harus diserahkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan, untuk menentukan pendapat mengubah atau tidak mengubah hal-hal yang sangat fundamental tersebut. [189]

I Dewa Gde Palguna dari F-PDIP juga bersikap tentang kedaulatan rakyat hubungan dengan mekanisme kemungkinan adanya perubahan UUD 1945:

> ...bahwa untuk Undang-Undang Dasar ini di mana di dalamnya adalah diatur persoalan pelaksanaan kedaulatan rakyat. *Nah*, maka untuk melakukan perubahan kita ingin mengakomodasi sebanyak mungkin pendapat-pendapat rakyat itu. [190]

Pada Rapat Lobi PAH I, 4 Juli 2000 yang dipimpin Jakob Tobing disampaikan beberapa hasil rapat lalu yang perlu direspon dalam rapat yang akan berlangsung:

> Mungkin kalau buat yang tidak memasukkan usulan ini karena menganggap bahwa posisi MPR yang sekarang berbeda dengan posisi MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Bukan hanya kedaulatannya tapi penjelmaan rakyat yang kekuasaannya tidak terbatas. Sedangkan

[188] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 212.

[189] *Ibid.,* hlm. 216.

[190] *Ibid.,* hlm. 239.

yang mengusulkan ini barangkali masih dalam pola pikir demikian. [191]

Pada 29 Juli 2000, dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke-51 dengan agenda Mendengarkan Pandangan Akhir Fraksi yang dipimpin oleh Jakob Tobing. F-PDI Perjuangan dengan juru bicara Soetjipno menyampaikan pandangan tentang kedaulatan yang selama ini diperdebatkan di masyarakat, terutama dalam memahami Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

> Hal lain yang sering diperdebatkan dalam masyarakat adalah pemahaman mengenai kedaulatan rakyat Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (2):
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR".
>
> Adanya kata sepenuhnya dalam ayat dan pasal ini telah menimbulkan berbagai penafsiran sehingga MPR disebut sebagai lembaga negara tertinggi dan penjelmaan seluruh rakyat. Bahkan ada yang mengatakan bahwa MPR *lah* yang menjalankan kedaulatan negara yang kekuasaannya tidak terbatas dan dapat melakukan apa saja.
>
> Fraksi kami berpendapat bahwa pemahaman kedaulatan rakyat tidak bisa terlepas dari falsafah Pancasila. Dan kedaulatan rakyat itu tidak hanya dilakukan oleh MPR tetapi juga dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lainnya yaitu Presiden, DPR, Mahkamah Agung dan oleh rakyat itu sendiri seperti di dalam pemilihan umum, referendum, dan lain-lain. Dalam hubungan inilah kami sepakat dengan fraksi-fraksi yang lain untuk tidak menggunakan kata sepenuhnya agar tidak terjadi penafsiran yang bebeda-beda dan kedudukan MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu berada pada posisi yang tepat. [192]

T. M. Nurlif sebagai juru bicara F-PG menyampaikan pandangan akhir terkait dengan susunan MPR sebagai berikut.

> ...
>
> 2. Struktur MPR, terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung melalui Pemilu ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena

[191] *Ibid.,* hlm. 331.

[192] *Ibid*., hlm. 398.

> tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Yang dimaksudkan dengan masyarakat tertentu yaitu sebagaimana pada rancangan rumusan Aturan Peralihan. Sedangkan tugas, wewenang, dan hak MPR adalah sebagai mana yang menjadi usulan rumusan kami pada altenatif, dimana Presiden dipilih langsung.[193]

Ali Hardi Kiaidemak sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan pandangan akhir fraksi yang terkait dengan susunan keanggotaan MPR sebagai berikut.

> Pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 2 Ayat (1) disebutkan:
>
> "MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan masyarakat tertentu, dan seterusnya".
>
> Menurut pendapat kami bahwa siapa saja unsur masyarakat yang tidak ikut pemilu dapat diatur dalam undang-undang, karena mudah dilakukan perubahan sesuai perkembangan zaman. Oleh karena itu ketentuan dalam Aturan Peralihan Pasal II dianggap terlalu berlebihan sehingga secara teknis dapat dihilangkan. [194]

F-KB dengan juru bicara Ali Masykur Musa menyampaikan pandangan akhir yang terkait dengan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Yang pertama, menurut Fraksi Kebangkitan Bangsa, bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa diwakilkan. Rakyat di dalam mengeksekusi apa yang menjadi keinginannya adalah menjadi hak yang tidak boleh diwakilkan, menurut pandangan Fraksi Kebangkitan Bangsa. Apalagi kita juga telah sepakat bahwa MPR tidak lagi sepenuhnya menjadi dan menjalankan kedaulatan rakyat itu. [195]

A.M. Luthfie sebagai juru bicara F-Reformasi menyampaikan pandangan akhirnya yang terkait dengan kedudukan dan wewenang MPR sebagai berikut.

---

[193] *Ibid*., hlm. 404.

[194] *Ibid*., hlm. 412.

[195] *Ibid*., hlm. 416.

> Walaupun bagaimana, MPR adalah lembaga tertinggi negara yang hak utamanya adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan dan mengesahkan garis besar haluan negara dan ikut memilih Presiden dan Wakil Presiden. Maka tidak selayaknyalah hak utama ini dioperkan pada lembaga lain yang lebih rendah. Kewenangan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya karena melanggar hal-hal yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tidak pada Mahkamah Konstitusi atau lembaga-lembaga lain yang justru dibentuk oleh MPR. [196]

F-PBB, melalui juru bicara Hamdan Zoelva menyampaikan pandangan umum fraksinya yang terkait dengan kedaulatan rakyat dan MPR sebagai berikut.

> Kita pun telah sepakat untuk mengubah ketentuan yang sangat mendasar mengenai kedaulatan rakyat. Jika dalam Undang-Undang Dasar kita sekarang ini diatur bahwa:
>
> "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Di ubah menjadi:
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR".
>
> Perubahan ini mengandung dua arti yang sangat penting.
>
> Pertama dihapuskannya kata-kata sepenuhnya dengan pengertian bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, karena pelaksanaan kedaulatan rakyat itu telah berbagi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya yaitu: Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain-lain dan sebagainya..... Kedua, kita masih mengakui adanya MPR yang mempunyai wewenang, kekuasaan serta haknya yang diatur secara tegas dalam UUD ini MPR tidak lagi kita pahami sebagai sebuah lembaga tertinggi negara yang kita pahami selama ini yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lain...[197]

[196] *Ibid*., hlm. 419-420.

[197] *Ibid*., hlm. 425.

Dalam menyampaikan pendapat akhir fraksinya, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyitir masalah kedaulatan rakyat:

> ...menurut pandapat Fraksi PDKB, merupakan konsekuensi logis atas kesepakatan bahwa kedaulatan rakyat tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh MPR. Karena itu kedaulatan rakyat dalam hal yang sangat mendasar tercermin dalam bentuk persentasi persetujuan yang tinggi bahkan pada hal tertentu dikembalikan kepada pendapat rakyat[198]

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendy Tjaswadi berpendapat bahwa perumusan MPR sebagai lembaga tertinggi belum selesai sehingga akan berdampak pada lembaga tinggi lainnya sebagai berikut.

> Dua, tugas, wewenang, dan hak MPR sebagai lembaga tertinggi negara belum disepakati rumusannya, sehingga menjadi tidak jelas bentuk dan peranan lembaga tertinggi ini. Hal ini akan berdampak kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. [199]
>
> ...Namun kedaulatan tersebut tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR sehingga ada badan atau lembaga lain yang juga melaksanakan kedaulatan rakyat memulai fungsi dan peranannya. Di samping itu juga berarti tidak seluruh pengaturan atas negara diserahkan sepenuhnya kepada MPR. Ada hal-hal tertentu yang masih berada di tangan rakyat seperti bentuk perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk dan keutuhan wilayah negara haruslah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari mayoritas rakyat. [200]

Hasil pembahasan dalam PAH I dilaporkan pada Rapat BP MPR ke-7, 2 Agustus 2000, oleh pimpinan PAH I, Jakob Tobing. Pada kesempatan tersebut disampaikan bahwa judul Bab Bentuk dan Kedaulatan dikategorikan sebagai judul bab dengan perubahan, yaitu Bentuk, Dasar dan Kedaulatan

---

[198] *Ibid*., hlm. 435.

[199] *Ibid*., hlm. 437.

[200] *Ibid*., hlm. 439.

dengan alternatif bentuk, dasar dan kedaulatan dasar di dalam *bracket*.[201]

Hasil kerja BP MPR disampaikan sebagai bahan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Pada Rapat Paripurna MPR RI ke-5, 10 Agustus 2000, dengan agenda Pandangan Umum Fraksi terhadap Hasil BP MPR, terdapat beberapa fraksi menyinggung masalah rancangan perubahan, khususnya mengenai ketentuan tentang kedulatan rakyat. Fraksi yang menyinggung masalah kedaulatan rakyat antara lain adalah F-PDIP dan F-Reformasi.

Yoseph Umar Hadi dari F-PDIP misalnya menekankan tentang strategisnya kedaulatan rakyat:

> Paham kedaulatan rakyat misalnya, yang demikian tegas dinyatakan di dalam pembukaan tentulah harus kokoh dan jelas serta tegas pula dijabarkan di dalam pasal-pasal. Sehingga tertutup kemungkinan paham kedaulatan rakyat terubah menjadi paham kedaulatan penguasa atau paham kedaulatan negara, sebagaimana telah terjadi selama pada masa orde baru. [202]

Dalam hubungannya dengan konstitusi dan lembaga negara yang dikaitkan dengan kedaulatan rakyat, Valina Singka Subekti dari F-UG berpendapat:

> Intinya adalah undang-undang dasar harus mengandung semangat membatasi kekuasaan. Sebab hakekatnya, kedaulatan ada ditangan rakyat yang berdasarkan teori kontrak sosial, kedaulatan itu setiap saat dapat diambil kembali oleh rakyat apabila rakyat menghendakinya. [203]
>
> MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang sepenuhnya. Kata "sepenuhnya dihilangkan" karena sesungguhnya kedaulatan rakyat itu telah didistribusikan pelaksanaanya oleh berbagai lembaga trias politika dan lembaga negara lainnya yang ada seperti DPR, Mahkamah Agung, Eksekutif dan lain-lain. [204]

[201] *Ibid*., hlm. 469.

[202] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000,* Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 16.

[203] *Ibid*., hlm. 22.

[204] *Ibid*., hlm. 26.

Pada bagian lain, Ali Masykur Musa (F-PKB) mengusulkan adanya agenda untuk memperjelas pelaksanaan kedaulatan rakyat:

> ...
> Kedua, memperjelas mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat;
> ...[205]
> ... pada waktu mendatang sistem perwakilan rakyat harus mencerminkan kedaulatan rakyat, di mana seluruh wakil-wakil rakyat harus dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. [206]

F-Reformasi dengan juru bicara Zirlyrosa Jamil menyampaikan pandangan umum mengenai kedudukan kedaulatan rakyat kaitannya dengan susunan MPR sebagai berikut.

> Kami berpendapat bahwa memang sudah saatnya sebagian dari kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR diserahkan kembali kepada rakyat, terutama dalam mempergunakan kedaulatanya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sehingga dengan penghapusan anak kalimat sepenuhnya dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sudah tepat dan benar. [207]

K. Tunggul Sirait dari F-PDKB menegaskan pentingnya kedaulatan rakyat sebagai fokus kerja perubahan UUD 1945:

> Pembaharuan meliputi struktur fungsi dan mekanisme kelembagaan masyarakat dan negara sedemikian rupa, agar tergambar bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan semua kekuasaan negara berasal dari rakyat. [208]

Untuk membahas hasil BP MPR yang akan menjadi produk ST MPR RI Tahun 2000, dibentuk komisi pada Rapat Paripurna ST MPR RI Ke-6 Tahun 2000, 11 Agustus 2000. Komisi yang membahas perubahan UUD 1945 adalah Komisi

[205] *Ibid*., hlm. 38.

[206] *Ibid*., hlm. 39.

[207] *Ibid*., hlm. 43.

[208] *Ibid*., hlm. 65.

A. Susunan dan jumlah komisi dituangkan dalam Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 11/Pimp./2000.

Pada Rapat Komisi A ST MPR RI ke-2 Tahun 2002 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, disampaikan pengantar musyawarah faksi terhadap rancangan Perubahan UUD 1945. Pada kesempatan tersebut, juru bicara F-PDI Perjuangan, Hobbes Sinaga, menyampaikan pemandangan umum terkait dengan perubahan yang belum disepakati dan masih dalam bentuk alternatif agar tidak dipaksakan disahkan pada perubahan kedua. Berikut ini kutipan yang disampaikan oleh Hobbes Sinaga.

> Sedangkan terhadap bab-bab dan pasal-pasal yang belum disepakati, yang di dalamnya alternatif pilihan, kami menghimbau agar kita semua tidak perlu memaksakan diri menyelesaikannya pada Sidang Tahunan MPR ini. [209]

F-PG melalui juru bicaranya, Rosnaniar, mengharapkan apa yang telah disepakati oleh PAH I dapat disepakati kembali di tingkat Komisi A sebagai berikut.

> ...Fraksi Partai Golkar mengharapkan agar rancangan Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah disepakati semua fraksi ditingkat Badan Pekerja MPR, agar dapat kita sepakati kembali di tingkat komisi Sidang Tahunan MPR 2000. Kecuali kalau ada pemikiran ulang yang amat mendasar untuk kepentingan bangsa dan negara. [210]

Lukman Hakim Saefuddin, sebagai juru bicara F-PPP, menyampaikan pengantar musyawarah yang terkait dengan materi yang sudah tidak dalam bentuk alternatif sebagai berikut.

> Berkaitan dengan materi-materi yang telah disiapkan Badan Pekerja, khususnya yang menyangkut bab atau pasal yang tidak memiliki alternatif. [211]

Ahmad Zacky Siradj sebagai juru bicara F-UG menyampaikan harapan agar materi yang telah disetujui oleh

[209] *ibid*.,, hlm. 110.

[210] *Ibid*., hlm. 111.

[211] *Ibid*., hlm. 114.

BP MPR dapat disahkan. Materi yang masih bersifat alternatif agar dibahas secara serius oleh Komisi. Berikut ini pengantar F-UG terkait hal tersebut.

> Pertama, kami mengusulkan agar materi-materi yang telah disepakati oleh fraksi-fraksi dalam badan pekerja agar dapat disahkan dalam sidang majelis tahunan ini...
>
> ...Kedua, terhadap materi-materi yang masih merupakan rumusan alternatif, kiranya perlu mendapat bahasan serius dalam sidang komisi ini. Oleh karena mungkin saja telah terdapat perkembangan dan pemikiran baru dari masing-masing fraksi atau terdapat aspirasi lain dari masing-masing anggota fraksi lainnya. [212]

F-KB melalui juru bicaranya, Abdul Khaliq Ahmad, menyampaikan pengantar tentang perlunya perubahan terhadap pasal yang mendesak terlebih dahulu, sedangkan untuk pasal yang terkait dengan sistem ketatanegaraan harus dipertimbangkan secara arif. Berikut ini kutipannya.

> ...Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa pembahasan terhadap rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar ini hendaknya dilakukan secara cermat dan selektif. Hanya terhadap pasal-pasal yang mendesak dan terkait dengankebutuhan objektif bangsa, sebagaimana tuntutan reformasi. Seperti, antara lain adalah Bab tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan hak tentang Bab Atribut Negara dan Hak Warga Negara. Terhadap pasal-pasal yang memiliki keterkaitan kuat dengan sistem ketatanegaraan dan implikasinya maka hendaknya perlu mempertimbangkan secara arif realitas-realitas politik dan sosiologis masyarakat Indonesia yang kini tengah dalam transisi menuju demokrasi.[213]

Hal lain tentang kedaulatan rakyat sebagai fokus perubahan UUD 1945 juga dinyatakan Abdul Khaliq Ahmad (F-KB) dalam Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR RI Ke-2:

> ...bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 haruslah dipahami sebagai upaya dari reformasi konstitusi yang lebih mengkedepankan penguatan aspek kedaulatan rakyat, [214]

---

[212] *Ibid*., hlm. 116.

[213] *Ibid*., hlm. 117.

[214] *Ibid*., hlm. 117.

Nadjid Ahjad, sebagai juru bicara F-PBB, menyampaikan pengantar yang mengharapkan materi yang telah disetujui dalam BP MPR dibahas terlebih dahulu sebagai berikut.

> ... kami mengusulkan seperti tadi yang diusulkan seperti fraksi-fraksi yang lain. Supaya yang sudah mendapatkan persetujuan bulat dalam badan pekerja, kita bicarakan lebih dahulu, supaya segera bisa diambil keputusan. Adapun yang masih berupa alternatif-alternatif, kita bicarakan lebih dalam lagi baik dalam rapat-rapat komisi ataupun lobi-lobi yang mungkin diadakan. [215]

F-KKI melalui juru bicaranya, Markus Mali, menyampaikan usulan prioritas pembahasan di Komisi A sebagai berikut.

> ...
>
> 3. F-KKI mengusulkan untuk materi bab yang disepakati secara utuh, atau secara independen belum, atau tidak, antara lain seperti Bab tentang DPR, Bab tentang Pemilihan Umum, Bab tentang Kementerian Negara, Bab tentang Pemerintahan Daerah, Bab tentang BPK, Bab tentang Wilayah Negara, Bab tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab tentang HAM, dapat dijadikan materi pembahasan utama Komisi A Majelis;[216]

I.N.T. Aryasa, sebagai juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan pandangan tentang rumusan yang masih berupa alternatif sebagai berikut.

> Substansi yang terkait dengan sistem ketatanegaraan yang sudah bulat maupun yang masih berupa alternatif, hendaknya dapat dijadikan wacana bahasan dalam masyarakat sehingga mendapat umpan balik dan pemahaman yang sama. [217]

Dalam rapat Komisi A ke-5 Lanjutan ST MPR RI, mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberikan apresiasi dan penegasan:

> ... perumusan kedaulatan rakyat melalui pencantuman Bab Pemilu di dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Kami sangat menghargai keberanian

[215] *Ibid*., hlm. 120.

[216] *Ibid*., hlm. 123.

[217] *Ibid*., hlm. 125.

> dan kecerdasan teman-teman untuk merumuskan ini ke dalam Bab Pemilu.
>
> Yang kedua, masalah pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, artinya tidak hanya MPR yang memegang kedaulatan rakyat. Ini memang perlu dimasukkan ke dalam bab ini[218]

Pendapat tersebut di*amini* oleh Theo L. Sambuaga (F-PG):

> ...salah satu amanat reformasi untuk demokratisasi, termasuk demokratisasi sistem politik kita dan melaksanakan secara sesungguhnya kedaulatan rakyat yaitu melalui pemilihan umum. [219]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP bahkan menyebut pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilu merupakan hal yang sudah ditunggu lama perwujudannya:

> Hal yang tidak kalah pentingnya adalah karena dalam pemilihan umum ini diatur ayat-ayat yang secara tegas menyatakan bahwa wujud kedaulatan rakyat itu dilakukan tidak hanya sekedar langsung, umum, bebas dan rahasia. Tapi juga pelaksanaannya dilakukan secara jujur dan adil. Jujur dan adil inilah yang sejak bertahun-tahun oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan senantiasa diperjuangkan.[220]

Syarif Usman Bin Yahya F-KB mencoba menambahkan komposisi pasal kedaulatan rakyat dalam pemilu:

> ...ada Ayat (1) mengatakan bahwa pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat. Saya kira lebih dipertegas di sini, pemilihan umum merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat. Sebab kedaulatan rakyat bukan satu-satunya pemilihan umum. MPR pun bisa merepresentasikan kedaulatan rakyat. [221]

Pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-7, 15 Agustus 2002, yang dipimpin oleh M. Amien Rais dengan agenda Laporan Komisi Majelis, laporan disampaikan oleh Jakob Tobing selaku

---

[218] *Ibid*., hlm. 377.

[219] *Ibid*., hlm. 378.

[220] *Ibid*., hlm. 383.

[221] *Ibid*., hlm. 383.

pimpinan Komisi A, yang mengatakan bahwa materi tentang kedaulatan belum sempat dilakukan pembahasan. Berikut ini kutipan laporan yang disampaikan.

> Sedangkan materi bab-bab yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR yang belum sempat dibahas dalam Rapat Pleno Komisi A adalah sebagai berikut:
>
> 1. Bab Bentuk Dasar dan Kedaulatan ... [222]

Pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-8, 15 Agustus 2002, dengan agenda pendapat akhir fraksi-fraksi yang juga dipimpin oleh M. Amien Rais, Gregorius Seto Harianto (F-PDKB) berpendapat

> Fraksi PDKB berpendapat adalah wajar apabila Majelis yang terhormat ini rela merendahkan dirinya dihadapan rakyat dan tidak bersikukuh mempertahankan kewenangan konstitusional yang bersifat legal formal, karena pada akhirnya kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. [223]

FX. Soemitro dari F-KKI menyampaikan sikapnya tentang beberapa bahasan yang belum disepakati secara utuh termasuk masalah-masalah tentang kedaulatan:

> Untuk hal-hal yang belum disepakati secara utuh, F-KKI berpendapat agar pembahasan dan penyelesaiannya ditunda ke masa berikutnya. Adapun hal-hal belum sempat dibahas pada Sidang Tahunan kali ini adalah:
>
> 1. Bab tentang Bentuk (Dasar dan Kedaulatan).
>
> ... [224]

M.S. Kaban dari F-PBB juga mencatat hal yang sama termasuk persoalan kedaulatan mengenai masalah yang belum atau tidak tuntas dibahas, untuk itu F-PBB mengajukan usul:

> Sedangkan 8 bab yang belum tersentuh dan tidak dibahas sama sekali adalah Bab tentang Bentuk Negara dan Kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan dan Pemerintahan Negara. Dewan Pertimbangan Agung, Agama dan atau Ketuhanan Yang Maha Esa, Pendidikan

[222] *Ibid*., hal 642.

[223] *Ibid*., hal 662.

[224] *Ibid*., hal 666.

> dan Kebudayaan, Perekonomian dan kesejahteraan Sosial dan tentang Perubahan Undang-Undang Dasar.
>
> ...Fraksi Partai Bulan Bintang setuju dengan keputusan Komisi A agar sidang tahunan ini mengeluarkan ketetapan yang menugaskan kembali kepada BP MPR, untuk menuntaskan seluruh bab yang belum terselesaikan agar dapat disahkan selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. [225]

Sementara itu, Sunmandjaya dari F-Reformasi lebih menyoroti MPR sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat:

> Berkaitan dengan pelaksanaan hak kedaulatan rakyat dan pemberdayaan MPR, perlu perubahan UUD, agar anggota MPR benar-benar dipilih dan mewakili rakyat. Oleh karena itu wakil-wakil dari daerah yang duduk di MPR juga harus dipilih lewat pemilu. Pemilihan langsung anggota legislatif ini akan membuat para wakil rakyat lebih bertanggungjawab kepada pemilihnya. Sementara anggota MPR terpilih yang mewakili daerah akan lebih terikat juga, lebih memperhatikan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. [226]

Fokus yang berbeda ditampilkan oleh F-KB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad:

> Pengaturan tentang pemilihan umum dalam satu bab tersendiri, merupakan penegakkan komitmen kita terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Bahwa rakyat*lah* yang berdaulat dan memiliki hak penuh terhadap bagaimana dan ke mana negeri ini diarahkan.
>
> ...Ke depan, Fraksi Kebangkitan Bangsa akan tetap ada komitmen dan perjuangan agar kedaulatan rakyat dapat mewujud dalam sistem kenegaraan kita tanpa distorsi. Termasuk dan terutama pada pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. [227]

Begitu juga dengan F-PG yang melalui juru bicaranya Simon Patrice Morin (F-PG) kali ini menyorot DPD sebagai pelaksana kedualatan rakyat:

---

[225] *Ibid*., hal 668.

[226] *Ibid*., hal 672.

[227] *Ibid*., hal 679.

> FPG berpendapat bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan menjadi salah satu unsur pelaksana kedaulatan rakyat di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjadi penyeimbang antara pemerintah pusat dengan aspirasi dan kepentingan daerah serta sekaligus memperkokoh bangunan negara kesatuan. [228]

Terhadap materi yang belum disepakati dan belum disahkan sebagai Perubahan Kedua UUD 1945, sidang paripurna memberikan tugas kepada BP MPR untuk melanjutkan pembahasan rancangannya. Untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945, dibuat Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 2000. Ketetapan tersebut dilampiri dengan matriks Rancangan Perubahan UUD 1945. Khusus yang terkait dengan materi kedaulatan, rumusan dalam matrik tersebut adalah sebagai berikut.

MATERI RANCANGAN
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
HASIL BADAN PEKERJA MPR RI TAHUN 1999-2000
BAB I
BENTUK, (DASAR), DAN KEDAULATAN
Pasal 1

...

(3) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pada Rapat PAH I BP MPR RI ke-7, 23 Januari 2001 yang dipimpin Jakob Tobing dengan agenda pendapat fraksi tentang program kerja PAH I, Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB menyampaikan usulan untuk lebih menajamkan beberapa hasil pembahasan, dibentuk Tim Ahli yang bertugas mengkritisi dan mendalami materi yang salah satunya adalah mengenai kedualatan rakyat:

[228] *Ibid*., hal 693.

> ...tentang Tim Ahli ini kaitannya dengan pengkritisan terhadap hasil-hasil yang sudah selama ini dilakukan oleh Badan Pekerja terutama PAH I. Oleh karena itu maka ini bisa dimanfaatkan dalam proses pendalaman materi secara kritis terutama pada dua hal. Yang pertama adalah pada perbincangan tentang sistem dan implementasi kedaulatan rakyat. Kita akan mencoba mengkritisi secara jelas bagaimana format MPR yang ideal. Kemudian bagaimana sistem pemilihan presiden yang kita cita-citakan dan kemudian relevan dengan sistem MPR itu dan kemudian bagaimana sistem pemilu yang kita akan lakukan. [229]

Setelah Tim Ahli terbentuk, masalah kedaulatan rakyat sebagaimana yang dinyatakan Soemantri Martosoewignjo (Tim Ahli) akan disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie

> Masalah kedaulatan rakyat dan implikasinya dan itu ditugaskan kepada Prof. Jimly untuk menyampaikan di dalam rapat tim ini untuk kita bahas bersama-sama. [230]

Atas pembagian tugas itu, Jimly memulai bahasan dan usulannya mengenai kedaulatan rakyat:

> Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul "Bentuk Dasar dan Kedaulatan." Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat Ayat (1) itu berbicara mengenai: "Dasar negara Pancasila" sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar. Ayat (2) menentukan mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik". Sedangkan Ayat (3), menentukan mengenai negara hukum: "Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat". Ini mengenai Bab I. [231]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengkhawatirkan adanya dugaan bahwa Tim Ahli masih menjadikan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat:

> Kalau hanya *joint session* dengan asumsi di sini bahwa MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Ada kata-kata itu, sedang kita bersepakat perlunya Tim Ahli adalah jangan

---

[229] *Ibid.*,, hal 305.

[230] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hal 693.

[231] *ibid.*, hal 347.

sampai terjadi pertentangan antara Pasal 1 dengan Pasal lain. Ini salah satu yang kita harapkan dari Tim Ahli. [232]

C. Pembahasan Pada Perubahan Ketiga

Untuk melaksanakan tugas menyiapkan rancangan perubahan ketiga, BP MPR membentuk PAH I yang mempersiapkan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945. Pembahasan mengenai materi perubahan UUD 1945, khususnya tentang kedaulatan, mulai dilakukan pada diskusi dengan Tim Ahli dalam Rapat PAH I BP MPR ke-14, 10 Mei 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing (sesi I) dan Slamet Effendy Yusuf (sesi II). Pada rapat tersebut, anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie menyampaikan hasil perumusan antara Tim Hukum Tim Politik mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> Kemudian Ayat (3) mengenai kedaulatan. Semula "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Begitu rumusan Undang-Undang Dasar kita yang asli. Di dalam rangka perubahan pertama, kedua dan kemudian dalam rangka perubahan yang ketiga, ada pikiran untuk mengubah prinsip berpikir kita tentang kedaulatan rakyat, prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan, dan prinsip penjelmaan kedaulatan rakyat itu dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, diusulkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.
>
> Dengan demikian, bisa diwadahi berbagai kemungkinan, termasuk ide pemilihan Presiden langsung, meskipun belum diputuskan, tapi bisa mewadahi kemungkinan itu. Kemudian tetap juga bisa menampung ide untuk menjelmakan prinsip kedaulatan rakyat itu di dalam sistem demokrasi perwakilan, baik itu Dewan Perwakilan Rakyat saja, atau Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Dengan demikian, diusulkan rumusannya menjadi lebih fleksibel, yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan

[232] *ibid.*, hal 363.

dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar". [233]

Maswadi Rauf, Tim Ahli yang lain mengusulkan tidak disebutnya kedaulatan rakyat dalam pasal mengenai pemilu:

> Baik, yang terakhir Pemilihan Umum, halaman enam Bab VIIB. Ini juga mungkin Babnya mungkin perlu dibenahi. Itu bisa dibandingkan dengan Pasal 23E dari BP MPR RI. Kami menambahkan dan mengurangi Ayat (1) itu lebih disederhanakan, tidak ada kedaulatan rakyat macam-macam itu.
>
> Ayat (1):
>
> "Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil". [234]

Atas usulan tersebut Patrialis Akbar (F-Reformasi) mencoba meminta penjelasan:

> Pertama, Pasal 1 Ayat (3). Di sini dinyatakan bahwa kedaulatan berada lagi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Yang ingin kami pertanyakan adalah tentang ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Apakah mungkin semua persoalan-persoalan kedaulatan ini termasuk masalah-masalah teknisnya bisa diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Apakah mungkin Undang-Undang Dasar kita bisa memuat semua aturan-aturan tentang masalah kedaulatan rakyat itu. Sehingga menurut kami tentu ini kita membatasi diri atau mempersempit langkah kita sehingga khawatir ke depan kalau misalnya persoalan-persoalan kedaulatan rakyat itu tidak diatur di dalam Undang-Undang Dasar maka tertutup kemungkinan untuk mengatur ke dalam peraturan perundang-undangan yang lainnya. [235]

Hobbes Sinaga dari F-PDI Perjuangan menyampaikan tanggapan yang menanyakan konsep kedaulatan dan status MPR.

> Yang pertama, mengenai Pasal 1 Ayat (3). Sebenarnya rumusan yang dikemukakan oleh Tim Ahli ini adalah

[233] *ibid.*, hal 363.

[234] *ibid.*, hal 472.

[235] *ibid.*, hal 484.

rumusan dari Fraksi PDI dulu. Dan kemudian mengenai usul kedudukan MPR sebagai *joint session*, itu juga usulan pertama sekali adalah usulan dari Fraksi PDIP. Tapi persoalannya adalah kita mengingat pada kesepakatan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan konsep negara kesatuan itu tidak ikut diubah. Itu membuat kita akhirnya terus berfikir ulang mengenai usulan Ayat (3) itu.

Yang pertama di dalam Pembukaan dikatakan: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawatan/perwakilan". Itu tetap harus ada di dalam lembaga negara kita. Artinya lembaga permusyawatan dan lembaga perwakilan itu tetap harus dipertahankan.

Yang kedua, masalah yang paling menonjol pada waktu itu adalah hanya masalah kata "sepenuhnya dilakukan oleh MPR". Kata "sepenuhnya" itulah yang membuat persoalan pada waktu itu. Karena itu bisa ditafsirkan menjadi seolah MPR itu juga menjalankan kedaulatan negara. Itu sebabnya maka pemikiran berubah sehingga kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. MPR dalam hal konsep itu tetap berdaulat.

Jika kita lihat sekarang yang ada ini, ini berarti sebenarnya bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh lembaga-lembaga yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, kira-kira begitu. Tapi kalau kita kaitkan misalnya pernyataan tadi itu mengenai kedudukan MPR yang bukan lagi lembaga negara, kita kaitkan dengan Pasal 3A, bahwa di situ juga masih disinggung mengenai adanya MPR. Dan MPR itu juga mempunyai kekuasaan untuk menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden. Pertanyaan saya apakah MPR yang hanya *joint session* tadi, masih mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar? Apa kedudukan MPR kalau dia tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat, apakah dia masih mempunyai kekuasaan untuk menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar? [236]

Soewarno dari F-PDIP mencoba merespon persoalan tersebut dengan hal-hal yang bersifat umum:

[236] *ibid.,* hlm. 489.

...tentang kedaulatan rakyat dalam demokrasi perwakilan. Saya rasa dalam mewujudkan perwakilan itu prinsip yang ingin dipegang adalah pertama, dalam membentuk perwakilan itu sistemnya demokratis dan kedua dalam menjalankan tugasnya lembaga perwakilan itu tidak mengkorup aspirtasi rakyat yang diwakilinya. Artinya tidak terjadi banyak distorsi. Kira-kira begitu prinsip yang ingin kita pegang dalam mewujudkan perwakilan atau lembaga-lembaga kenegaraan.

Dulu para pendiri republik ini karena orang-orangnya itu orang-orang baik maka sangat percaya kepada orang yang ditunjuk. Karena itu mengutamakan semangat penyelenggara negara. Itulah sebabnya maka dalam menetapkan tentang MPR itu kedaulatan itu dikatakan bahwa kedaulatan itu adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Jadi ada wujud lembaga perwakilannya itu apa? Pemegang kedaulatan yang berupa perwakilan itu apa? Ada wujudnya, *nah* maka dikejar semacam itu. Yaitu dengan masih mempercayai kebaikan orang dan semangat penyelenggara negara tapi mungkin dalam perkembangan sejarah Indonesia dalam penyelenggara negara itu ternyata tidak semua orang yang ditunjuk lembaga itu semangatnya bagus, begitu ya. Atau kemudian berkembang sangat jelek. Inilah maka timbul suatu reaksi keinginan untuk menghapus kata sepenuhnya itu. Tidak sepenuhnya. Karena ada kedaulatan yang masih ada di tangan rakyat. Masih ada kedaulatan yang tidak diserahkan pada lembaga yang namanya MPR itu sehingga dia itu tidak menjadi katakan liar seenaknya begitu bikin putusan yang sebenarnya sudah jauh daripada aspirasi yang diwakilinya.

Nah oleh karena itulah pada waktu kita menyunat kata sepenuhnya ini debatnya lama, karena waktu itu banyak termasuk saya mempertahankan kata sepenuhnya itu dan juga banyak teman lain, tapi ada teman lain yang memang jangan begitu nanti jadi binatang liar. Akhirnya terjadi tawar menawar bahwa memang ada kedaulatan yang tidak bisa dilepaskan rakyat. [237]

Jawaban dari Tim Ahli terhadap tanggapan-tanggapan dari anggota PAH I diberikan pada rapat PAH I BP MPR ke-15,

[237] *ibid.,* hlm. 503.

15 Mei 2001, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Pada kesempatan tersebut, anggota Tim Ahli Jimly Asshiddiqie menyampaikan jawaban mengenai fungsi dan institusi sebagai berikut.

> Nomor satu ialah berkenaan dengan pembedaan antara fungsi dan institusi. Sebagaimana sudah kami sampaikan dalam pertemuan yang lalu, kita mengusulkan supaya dalam jangka panjang nanti ketika UUD ini disepakati untuk disusun kembali menjadi satu naskah yang utuh, bab-bab UUD kita itu diharapkan tidak lagi menggunakan nama lembaga, tetapi fungsi. Sejauh yang sudah bisa kita masukkan dalam rangka perubahan ketiga, kita sudah ubah dari sekarang. Konsekuensi perubahan cara berpikir sistematika seperti ini juga harus kita terima ketika kita harus membahas mengenai institusi.
>
> Jadi harus dibedakan antara fungsi dan institusi. Jadi, kalau misalnya membahas mengenai fungsi legislatif, Bab II, maka di dalam fungsi legislatif itu bisa saja ada dua lembaga, ada DPR ada DPD. [238]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-17, 22 Mei 2001 yang diketuai Harun Kamil, Pataniari Siahaan merespon pembicaraan kedaulatan rakyat terkait beberapa pasal yang dibahas:

> Asumsi yang berkembang di PAH I selama ini adalah bahwa menganggap semua kekuasaan yang bersumber daripada rakyat maka dikatakan kedaulatan rakyat, mengasumsikan pada Bab I tentunya. Kalau sekarang dikatakan kedaulatan rakyat, pada pemilihan presiden langsung diterima langsung melalui rakyat, pemilihan langsung, apakah layak secara kekuasaan bahwa yang mencabut dan memberhentikan tersebut adalah bukan langsung rakyat. Kenapa misalnya tidak referendum saja, bikin rakyat langsung pemilu kembali menolak presiden, misalnya. Ini perdebatan semantik atau tematik, tetapi menyangkut masalah legitimasi kekuasaan. Siapa yang berkuasa begitu. [239]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-19, 29 mei 2001 yang dipimpin Jakob Tobing, anggota Tim Ahli, Ramlan Surbakti

[238] *ibid*, hlm. 525.

[239] *ibid*, hlm. 629-630.

menjelaskan logika tentang kedaulatan rakyat dan para pelaksananya:

> Dari usul Tim Ahli ini, mengenai kedaulatan rakyat itu, memang akan terjadi, ini sekaligus saya kira menurut Bapak penanya terakhir, kalau menurut aturan yang ada sekarang, rakyat melalui pemilu menyerahkan kedaulatannya kepada MPR. MPR kemudian yang memberikannya kepada Presiden, kepada DPR. Kemudian DPR dan Presiden yang kemudian menyerahkannya ke Mahkamah Agung, karena Hakim Agung di Mahkamah Agung dipilih oleh Presiden dan DPR.
>
> Jadi, kalau kita lihat kedaulatan ini, kemudian rakyat ke MPR, MPR ke Presiden dan DPR, kemudian Presiden dan DPR yang menentukan Hakim Agung, begitulah kira-kira urutannya.
>
> Tetapi, dengan usul perubahan yang kami ajukan ini maka rakyat menyerahkan kepada DPR, kepada DPD dan kepada Presiden. Kemudian Mahkamah Agung, DPR mengusulkan Hakim Agung. Jadi memang ada perubahan dalam hal asal-usul kedaulatan ini. Jadi, kalau dahulu rakyat ke MPR baru dibagi, kalau sekarang rakyat langsung ke lembaga kekuasaan legislatif dan eksekutif, di mana ada perubahan. [240]

Pada 5 Juli 2001 dilakukan rapat PAH I BP MPR ke-20 dengan agenda mendengarkan pandangan fraksi terhadap hasil Tim Ahli. Rapat tersebut dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Fraksi yang menyampaikan masalah kedaulatan adalah F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya Katin Subiantoro menyampaikan pandangan sebagai berikut.

> ...
>
> **2. Tentang Kedudukan, Kekuasaan dan Tugas MPR**
>
> Di dalam Rancangan Pembukaaan Undang-Undang Dasar 1945, telah disepakati bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh MPR"., dengan menghapuskan kata "sepenuhnya" dari ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli.
>
> Dengan menghapus kata "sepenuhnya" tersebut, kami berpendapat bahwa MPR tetap berkedudukan sebagai

[240] *ibid*, hlm. 692-693.

> lembaga pelaksana kedaulatan rakyat yang bersifat permanen.[241]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-20, 5 Juli 2001 yang diketuai Jakob Tobing dan mengagendakan pendapat fraksi terhadap kajian tim ahli PAH I, Katin Subiantoro (F-PDIP) menyampaikan beberapa hal yang terkait kedaulatan rakyat termasuk hubungannya dengan pelaksanaan otonomi daerah:

> Sesungguhnya prinsip *checks and balances* ini adalah salah satu perwujudan dari paham kedaulatan rakyat, dimana ketiga bidang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah lembaga negara yang sederajat, dan sama-sama bersumber pada pelaksanaan kedaulatan rakyat. [242]

> ...konsep kedaulatan rakyat adalah konsep dimana sumber kedaulatan dan yang berdaulat adalah rakyat, bukan wilayah. Melalui proses demokrasi, kedaulatan rakyat menjelma menjadi satu kekuasaan nasional yang meliputi seluruh nusantara. Selanjutnya untuk mendayagunakan pengelolaan negara, bagian-bagian kekuasaan nasional itu diberikan kepada daerah tingkat satu, dan tingkat dua atau otonomi. Daerah pada hakekatnya mencerminkan kesatuan wilayah manajemen pemerintahan dan pembangunan sebagai bagian dari satu manajemen pemerintahan nasional dan bukan satu kesatuan politik dan budaya. [243]

Pada 17 Juli 2001 dilakukan rapat PAH I BP MPR ke-22 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda rapat Tim Ahli dengan anggota PAH I untuk pembahasan Bab I UUD 1945 mengenai konsep kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya yang mempengaruhi kedudukan MPR. Tim Ahli mengajukan rumusan Pasal 1 Ayat (3) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Terhadap rumusan tersebut, Sutjipto dari F-UG memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Lalu di dalam Ayat (3), kami juga bisa mengerti bahwa masukan kita sebenarnya bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR". Tapi karena masalah bikameral di sini masih belum final jadi bagaimana

[241] *ibid*, hlm. 728.

[242] *ibid*, hlm. 731-732.

[243] *ibid*, hlm. 733.

> nanti kedudukan MPR, jadi rasanya secara *systemic* kami bisa mengerti apa yang, dan juga menyetujui kalau di dalam Tim Ahli hanya ada satu rumusan menurut Undang-Undang Dasar karena di sini tidak mengurangi substansi apabila kata MPR diganti dengan Undang-Undang Dasar. [244]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB juga memberikan tanggapan terhadap usulan rumusan Tim Ahli sebagai berikut.

> Kemudian yang terakhir adalah mengenai rumusan kedaulatan rakyat. Kami melihat bahwa apa yang dirumuskan oleh Tim Ahli ini memang sesuai dengan sistematik pada rumusan selanjutnya, yaitu mengenai adanya bikameral, dan tidak menempatkan MPR itu sebagai supreme institusi yang tertinggi. Dia hanyalah *joint session* yang kita istilahkan. Oleh karena itu memang wajar, kedaulatan dilaksanakan oleh MPR itu dihilangkan.
>
> Dan kami, dalam kerangka pikiran kami yang dari awal sejak masa persidangan yang lalu, kami sependapat dengan rumusan Tim Ahli, bahwa MPR itu hanyalah *joint session* antara DPR dengan DPD. Dan kedaulatan rakyat itu, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang ada sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini. Di sinilah arti *checks and balances* dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga-lembaga negara yang sekarang ini. Kalau dalam kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang tertinggi maka *checks and balances* itu memang tidak ada. Pada prinsipnya karena semua diambil, semua dalam kedudukan yang tertinggi dilaksanakan oleh MPR. [245]

Frans F.H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan menyampaikan tanggapan mengenai perlunya mengkaji ulang rumusan kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR, sebagai berikut.

> Yang kedua, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Saya ingin berbicara mengenai kedaulatan ini. Dalam hukum positif, kedaulatan itu sebenarnya kekuasaan yang tertinggi. Prof. Ismail Suny saya harap kalau saya keliru Bapak koreksi saya

[244] *ibid*, hlm. 810..

[245] *Ibid*., hlm. 812.

karena itu Bapak punya visi atau Bapak punya ceramah dalam mekanisme demokrasi Pancasila. Jadi apakah kekuasaan tertinggi dalam negara itu bisa dibagi-bagi. Ataukah kekuasaan tertinggi dalam negara itu diletakkan di dalam satu badan yang merupakan penjelmaan daripada seluruh rakyat Indonesia?

Kalau kita sepakat maka saya belum melihat urgensi menghilangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan yang melebihi lembaga-lembaga tinggi negara yang lain. Ini perlu dikaji ulang. [246]

Tanggapan selanjutnya berkaitan dengan MPR dalam Bab I dikemukakan oleh Affandy dari F-TNI/Polri sebagai berikut.

Kemudian tentang "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagaimana di TAP MPR Nomor IX/MPR/2000, amanat yang diamanatkan kepada kita. Kami sepaham bahwa kedaulatan rakyat di tangan rakyat diatur apa, di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kami setuju dengan itu sebagaimana yang kita cantumkan dalam pendapat kami terdahulu. Oleh karena pada hakekatnya kedaulatan rakyat itu kan proses, sistem. Jadi struktur mekanisme proses di dalam bangsa dan negara sudah jelas yaitu ada di dalam. Oleh karena itu saya setuju dengan alternatif yang disampaikan, "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." [247]

Anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie, memberikan penjelasan mengenai latar belakang pemikiran rumusan kedaulatan tersebut, sebagai berikut.

Kemudian mengenai negara kedaulatan rakyat itu tadi. Jadi kedaulatan rakyat berdasar atas hukum. Jadi pada akhirnya diskusi berkenaan dengan kedaulatan ya, apa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara itu? Siapa sih pemegang kedaulatan kekuasaan tertinggi itu? Perdebatannya adalah apakah rakyat, apa hukum? *Nah* ini

[246] *Ibid*., hlm. 813.

[247] *Ibid*., hlm. 820.

persis perdebatan filosofi, filsafat hukum antara demokrasi atau nomokrasi.

Nah ketemunya adalah di dalam konsep yang dua tadi, yang satu demokratis secara *rechtsstaat*, yang satu lagi *contitutional democracy*. Yang kalau kita gabung inginnya dua-duanya itu dianut di dalam Undang-Undang Dasar kita. Dan memang kalau kita baca, pelajari perdebatan sejak tahun 1930-an memang dua-duanya itu dianut oleh *the founding fathers*. Itu sebabnya ada istilah sistem konstitusional, yang tadi dijelaskan di dalam rumusan yang dibuat oleh Supomo itu, sistem konstitusional untuk menggambarkan ada *constitutional democracy*.

Nah ketika kita harus memperbaiki rumusan mengenai MPR, adanya MPR itu, kenapa kita tidak masukkan di dalamnya? Jadi kita rumuskan di sini, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,". Begitu kira-kira. Jadi jalan pikirannya antara nomokrasi dan demokrasi kita, apa namanya itu, kita jadikan dia sebagai dua sisi dari mata uang yang sama, kira-kira begitu. Jadi negara hukum itu harus demokratis, sebaliknya negara demokrasi itu kalau mau lengkap ya berdasar atas hukum, kira-kira begitu.[248]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-23, 3 September 2001 yang diketuai Jakob Tobing, Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat:

> Demikian juga sistem perwakilannya mau kedaulatan rakyat, kalau mau kedaulatan rakyat ya mustinya ada hubungan batin antara rakyat dan yang dipilih. Sistem kedaulatan rakyat itulah yang menentukan sistem parlemennya. [249]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-23 lanjutan, 4 September 2001 yang diketuai Jakob Tobing, Lukman Hakim Saefuddin menilai dan menjelaskan tentang rumusan kedaulatan rakyat:

[248] *Ibid*., hlm. 824-825.

[249] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008),, hlm. 22.

> Berikutnya Ayat (3) pada Pasal 1 ini berkaitan dengan kedaulatan rakyat memang dibanding dengan rumusan yang ada sekarang maupun rumusan yang dibuat oleh Badan Pekerja, rumusan Tim Ahli ini lebih obyektif, lebih antisipatif dalam melihat keberadaan Majelis dalam konteks kedaulatan rakyat itu sesungguhnya ditangan siapa.
>
> Jadi pendek kata kami sebenarnya lebih cenderung memilih Ayat (3) ini usulan dari Tim Ahli itu kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Jadi biarlah Undang-Undang Dasar itu, kemudian menentukan menetapkan bagaimana kedaulatan rakyat itu diatur. Karena nanti di bab-bab berikutnya kita akan mengatur bagaimana kewenangan Presiden bagaimana kewenangan lembaga tinggi yang lain. [250]

Soedijarto dari F-UG bersikap mengenai pilihan rumusan kedaulatan rakyat:

> Yang ketiga, Ayat (3) kami tetap berpegang kepada kesepakatan kita Panitia Ad Hoc I, Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Karena saya tidak sepakat dengan usulan Tim Ahli, kita membuat Undang-Undang Dasar *kok* merujuk Undang-Undang Dasar, *kan* aneh *kan*. Inilah ayat di dalam Undang Undang Dasar tetapi merujuk kepada Undang Undang Dasar, sepertinya belum tahu ada apa di belakang kan begitu. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang Undang Dasar, seolah-olah UUD di luar dokumen ini, atau kata lain tidak yakin bahwa MPR masih perlu memegang kedaulatan rakyat itu. Karena itu kita menghormati *founding fathers*, saya merasa rumusan yang kita sepakati sebelum adanya Tim Ahli itu yang perlu dipertahankan itu. [251]

Ketua Rapat Jakob Tobing mencoba mengomentari dan menggarisbawahi pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat:

> Mengenai yang kedaulatan ini ada perbedaan yang satu menganggap bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar, saya rasa tidak keberatan kalau disebut "Undang Undang Dasar

[250] *Ibid*., hlm. 100.

[251] *Ibid*., hlm. 110.

ini". Tetapi ada yang mengatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Bahwa ternyata pembahasan kita yang komprehensif menyeluruh dulu, ternyata kedaulatan rakyat, ada juga yang dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri, ya tetapi berarti tidak hanya dia, begitu. [252]

Soewarno (F-PDIP) mencoba merespon perdebatan yang muncul terkait kedaulatan rakyat:

...kedaulatan rakyat tidak dilepas untuk hal dasar negara, untuk wilayah negara, dan untuk Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Apabila kekhawatiran itu sudah kita cari jalan keluar apakah dengan demikian teman-teman bisa menyetujui dicantumkannya Pancasila dasar negara yang di dalam rumusan yang kami ajukan pun memang dikaitkan langsung pada Bab IV pada alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Namun apabila memang itu seperti dikatakan Pak Lukman sudah terlalu sulit untuk segera diselesaikan, ya memang jalan terakhir itu cuma masalahnya di sini apa pada waktu rumusan nanti. [253]

Affandi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya berkaitan dengan rumusan dari Tim Ahli, sebagai berikut.

Kemudian itu membantu simbolisme dari rakyat kedaulatan tertinggi kita menganut sistim majelis musyawarah sebagai lembaga tertinggi ini ada hal baru lagi. Tapi perlu penjelasan lagi yang perlu di kerjakan lagi kedaulatan ini. Tapi bahwa di dalam *background* kekuasaan itu, baik *top down* maupun *bottom up* akumulatifnya atau estimasinya yang tertinggi keputusan sebagai MPR. Ini memang demikian jadi ada alternatif baru. Menurut pendapat kami kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Ini sudah terkandung di dalam usulan tim ahli dengan bunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, mengapa? *Toh* nanti ada MPR tugas, hak, kewajiban, dan wewenangnya. Tentang kata-kata ini tadi di sampaikan Mas Soedijarto bahwa itu metodenya sendiri. Tapi kami bertanya–tanya ini kalau dari segi keilmuan mungkin yang sedikit ini kalau dengan rumusan "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" seolah-olah normatif, di mana-mana semua

[252] *Ibid*., hlm. 111.

[253] *Ibid*., hlm. 116.

> begitu, kalau ini *infinite* ini. Dan saya berpendapat bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, pengertian itu sudah termasuk dengan menurut Undang-Undang Dasar ini.[254]

Katin Subiantoro (F-PDIP) berupaya mencari penjelasan dengan mempertanyakan sejumlah pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat:

> ...kalau kedaulatan rakyat itu ada di tangan rakyat dan rakyat tidak bisa melaksanakan secara langsung memerlukan perwakilan, di dalam sistim pemerintahan kita itu ada MPR ada Presiden, DPR dan sebagainya. Kemudian siapa yang mau melaksanakan kedaulatan rakyat ini, kalau dulu itu MPR. Karena MPR melaksanakan kedaulatan itu secara penuh, tapi ternyata DPR, DPA dan sebagainya itupun melaksanakan kedaulatan rakyat. Sehingga kalau itu ditunjuk kedaulatan rakyat, di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar karena Undang-Undang Dasar akan membagi kekuasaan itu nanti. Itu kurangnya atau mungkin salahnya *gimana*? [255]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyatakan pendapatnya bahwa posisi perbedaan pendapat tidak berubah, sebagai berikut.

> Menurut bayangan saya nampaknya posisi ini tidak berubah *yah*? *Nah* kalau tidak berubah kita bikin alternatif saja,[256]

Katin Subiantoro dari F-PDIP menyatakan bahwa yang berbeda adalah dari Utusan Golongan, sebagai berikut.

> PDIP tadi masalahnya hanya ini saja. Kalau jadi ini *kan* tinggal Utusan Golongan yang berbeda, betul Pak Soedijarto? [257]

Yusuf Muhammad dari F-KB menyampaikan pandangannya terhadap pendapat Soedijarto dari F-UG sebagai berikut.

---

[254] *Ibid*., hlm.126-127.

[255] *Ibid*., hlm. 127.

[256] *Ibid*., hlm.128.

[257] *Ibid*., hlm.128.

> Kalau keterangan Pak Soedijarto semacam itu berarti yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat itu MPR. DPR, MA, DPA, itu tidak melaksanakan kedaulatan rakyat. [258]

Soedijarto dari F-UG menjelaskan perbedaan yang dinilai prinsipil sebagai berikut.

> Kami ingin tetap, ingin MPR lembaga tertinggi negara. Yang suasana kawan-kawan tidak lagi lembaga tertinggi negara. Ini *kan* prinsipil dan ini jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat itu merupakan satu perwujudan rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi negara, memegang kedaulatan negara. Misalkan bagi kami, di samping DPR, DPD itu rapat utusan golongan mula-mula kan ada TNI. Itu masih ada Utusan Golongan. Jadi *kan* berbeda Pak, sedangkan *you* sebagai orang partai menganggap *ndak* apa-apa dua saja. itu hanya *versamlung* saja, hanya *assamble* tapi bukan satu *powerfull body*. Jadi *kan* prinsipil bedanya, karena anda ragu-ragu, karena *mecah-mecah* itu kalau tidak ragu, tidak akan dipecah MPR itu. Kita tetap lembaga tertinggi negara. *Nah*, ini supaya ini jadi bagian masyarakat supaya masyarakat tahu bahwa di dalam pertemuan kita ini ada yang ingin *defiet* dari jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Betul, karena ini yang dikatakan *concern political parties*. [259]

Soetjipno dari F-PDIP mencoba meluruskan perdebatan tentang kedaulatan termasuk kedaulatan rakyat:

> Rupanya ini ada sedikit keliru dalam diskusi ini. Tadi Pak Dijarto menyebut kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum. Padahal ketiga barang itu masih ada satu lagi, itu kedaulatan Tuhan. *godssoevereiniteit* Ini faham, tolong Pak. Jadi ada negara yang menganut paham kedaulatan yang berpaham *rechtssoevereiniteit*, ada *volkssoevereiniteit*, *godssoevereiniteit*. Jadi itu bukan atas *rechtsoevereiniteit* hanya pada MA. *Absolutely wrong* gitu loh Pak. Jadi jangan ke situ pikirannya. Kita jelas menganut kedaulatan rakyat bahwa ini bermacam macam bentuknya nanti bisa dalam bentuk wilayah teritori kita berdaulat di territorial atau dimana mana gitu. Tapi paham yang kita anut paham kedaulatan rakyat. Itu saja yang mau saya

[258] *Ibid*., hlm.129.

[259] *Ibid*., hlm.129-130.

> *clear kan, nah* siapa yang *megang* terserah. Saya hanya berpegang pada Ayat (3), ini sudah bagus Pak. [260]

Asnawi Latief (F-PDU) kembali mencoba mengingatkan beberapa hal tentang kedaulatan rakyat yang sudah pernah dibahas pada rapat yang lalu:

> Kalau kita baca Pasal 1 menetapkan bahwa bentuk negara mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat titik nggak ada penjelasan lain. Itu MPR sebagai penjelmaan, kita sudah mengatakan kedaulatan negara. *Iya*, kita *kan* dari awal ketika kita membahas MPR pada waktu itu tidak lagi MPR seperti sekarang. Itu rumusan-rumusan yang ditampilkan pada Tap IX, coba kita baca di situ kalau dulu semua itu MPR itu *kan*. [261]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya mengenai konsep kedaulatan sebagai berikut.

> Jadi memang harus di-*clear* kan karena ini masalah teoritis. Ini apa ya ilmu negara ya, sebenarnya ini kedaulatan tertinggi kedaulatan rakyat atau kedaulatan yang kita persoalkan, itu tidak bisa dibagi bagi. Kedaulatan tertinggi itu tidak bisa dibagi bagi. Tetapi ada berbagai teori mengenai kedaulatan. kedaulatan hukum kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat. Kedaulatan itu teori teokrasi. *Nah*, dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 45 ini sedikit *dubious*, harus saya katakan karena menjelaskan kedaulatan rakyat di situ di hubungkan kedaulatan Negara. Jadi *volkssouvereiniteit* itu dihubungkan dengan *staatssouvereiniteit*. Karena itu logikanya ialah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh negara...[262]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangannya mengenai kedaulatan dan keberadaan MPR, sebagai berikut.

> Saya mengenai kedaulatan ini. Saya konsen bahwa kedaulatan ini kita juga mengacu pada penjelasan ini juga. Kalau kita baca Pasal 1 menetapkan bahwa bentuk negara mangandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat titik nggak ada penjelasan lain. Itu MPR sebagai penjelmaan, kita sudah mengatakan kedaulatan negara. *Iya*, kita kan dari awal ketika kita membahas MPR pada waktu itu tidak

[260] *Ibid*., hlm. 130.

[261] *Ibid*., hlm. 131.

[262] *Ibid*., hlm. 130-131.

> lagi MPR seperti sekarang. Itu rumusan-rumusan yang ditampilkan pada Tap IX, coba kita baca di situ kalau dulu semua itu MPR itu kan. *Iya* itu hak Bapak. Sepenuhnya tidak ada lagi, sepenuhnya *nggak* ada lagi. Berdasarkan itu sudah ada pembicaraan bahwa kedulatan itu di distribusi kemana mana. Dan ini dalam penjelasan Tim Ahli ini juga bisa melalui Pemilu itu kedaulatan rakyat secara langsung itu artinya MPR itu lembaga tertinggi tanpa batas yang sekarang ini *rame rame kan* ya. Tapi karena itu berlaku masih kita lakukan jadi oleh karena menurut kami. Saya kira udah bagus ini. [263]

Yusuf Muhammad dari F-KB menyampaikan pandangan terhadap keberatan dari Soedijarto dari F-UG sebagai berikut.

> Saya tadi melihat keterangan Pak Dijarto bahwa ini prinsip dan segala macam. Pertanyaan saya sederhana saja, apakah dari rumusan yang kedua itu tidak bisa memenuhi apa yang bapak harapkan. Menurut saya prinsip prinsip itu masih bisa terpenuhi oleh rumusan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar masih bisa terpenuhi prinsip prinsip itu. Jadi prinsip prinsip itu kemudian tidak jadi hilang karena rumusan yang di sini itu berubah. Maksud saya ini, saya ini *nawar* lah. Bahwa sebetulnya prinsip prinsip ini masih bisa diakomodasi. Barangkali masih mau ditawar, kalau bicaranya prinsip. [264]

Frans F.H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan menyampaikan pendapat mengenai dua alternatif yang ada sebagai berikut.

> Waktu kita bicara dengan Tim Ahli saya minta professor Ismail Suni untuk mengoreksi saya kalau saya salah. Secara rendah hati beliau itu professor yang banyak pengalaman. *Nah*, beliau tidak koreksi. Jadi apa yang saya jelaskan apa yang sebenar benar dari sudut hukum. Jadi kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara. Dalam hukum positif disebut kedaulatan kekuasaan tertinggi dalam negara. Karena itu kalau kita sekarang ini harus kembali, mesti kita berpikir jernih. Kadang kadang suatu situasi mendorong kita, sehingga kita anggap bahwa kekuasan itu dibagi bagi, yang tertinggi tetap di tangan MPR. Coba tidak kita katakan sebelumnya karena orang akan ribut

[263] *Ibid*., hlm. 131.

[264] *Ibid*., hlm. 131.

> ribut diluar. Orang orang ribut diluar kalau salah jangan kita ikuti, kita ikuti yang benarnya. Jadi tidak asal rakyat teriak. Sebenarnya tidak ada salah apa-apa dari 2 rumusan itu. Saya mau katakan memilih mana saja betul karena Undang-Undang Dasar, nanti dia semua kelengkapan negara dan sebagainya tugas-tugas nanti di-*refer* dari Undang-Undang Dasar. Jadi tadi Pak Yusuf tanya, apa ini ada maksudnya nanti termasuk tidak atau ter-*cover* tidak kalau pengertian itu, pengertian yang ke-2 ini kalau tidak salah itu rumusan dari Fraksi PDI P[265]

Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf mencoba mengingat aspek lain yang berhubungan dengan pelaksana kedaulatan rakyat:

> *Nah*, Kedaulatan Rakyat itu tidak cukup kalau hanya dikatakan begitu, harus dikatakan pada Pasal-Pasal berikutnya. Ada lembaga-lembaga negara yang mencerminkan bahwa negara ini, negara demokratis dalam bentu, ada Dewan Perwakilan Rakyat, Ada namanya Pemilihan Umum, Ada macam–macam. *Nah*, Presiden dipilih langsung umpamanya dan seterusnya. [266]

Pembahasan PAH I mengenai Bab I dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-24, 5 September 2001, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Pada kesempatan tersebut, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

> Ayat (3), kami juga sepakat dengan alternatif tanpa alternatif dari Tim Ahli, karena memang pada waktu kita sepakat merumuskan kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mencoret kata sepenuhnya, adalah dimaksud dengan memberikan ruang kepada kedaulatan lainnya seperti referendum dan sebagainya. [267]

Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> Kita mengikuti sampai kepada ayat berikutnya, yaitu mengenai Ayat (3) kemarin waktu kedaulatan rakyat

[265] *Ibid*., hlm. 132.

[266] *Ibid*., hlm. 138.

[267] *Ibid*., hlm. 150.

masih belum pas semuanya. Fraksi kami memilih bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. [268]

Selanjutnya, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pendapat yang juga menyetujui rumusan tim ahli, sebagai berikut.

Dan yang kedua, menyangkut soal Ayat (3) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan seterusnya. Kami melihat bahwa usulan dari Tim Ahli sebagaimana tadi disampaikan juga oleh Fraksi PPP, kami juga mendukung nampaknya memang lebih bagus andaikata kita memilih rumusan dari Tim Ahli bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian, dia membuka peluang terhadap penataan yang lebih luwes di dalam undang-undang, *eh*, di dalam pasal-pasal, karena kalau tidak nanti akan berkaitan kalau dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, padahal nanti kita berhadapan persoalan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu masih merupakan lembaga tersendiri dan sebagainya. Apakah bikameral dan sebagainya. Nantinya berubah lagi. Jadi rumusan Tim Ahli ini, menurut saya lebih luwes. Sehingga saya mendukung rumusan Tim Ahli. [269]

Pada 5 September 2001 juga dilakukan Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR membicarakan status dan kedudukan MPR, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Di awal rapat, pimpinan menyampaikan persoalan yang dibahas adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan keterlibatan MPR, sebagai berikut.

Belum tahu siapa yang melaksanakan, kalau bisa sudah memutuskan kenapa belum tahu, *iya kan*? Kenapa tidak mengatakan apa keterlibatan oleh MPR itu, begitu *kan* sebetulnya?[270]

Soetjipno dari F-PDIP mencoba menyegarkan kembali pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat:

...menyangkut masalah kedaulatan rakyat. *Nah*, di sana

[268] *Ibid*., hlm. 151.

[269] *Ibid*., hlm. 154.

[270] Risalah Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR, 5 September 2001, hlm. 1. tidak ada dalam risalah

> sudah timbul atau memang kita timbulkan dua alternatif, yang prinsipnya sangat-sangat berbeda. Alternatif pertama, menyebut eksplisit MPR sebagai subyek. Jadi sudah eksis sebagai *institution* dia. Kemudian alternatif dua, adalah kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut undang-undang, Undang-Undang Dasar, *sorry*. Berarti kaitannya nanti adanya bikameral yang tidak *strong*. Tadi berarti ada dua institusi di situ, yaitu nanti bahwa MPR sekedar satu *versamlung institution* daripada DPR dan DPD. Jadi kalau di Jerman kita kenal *Bundestag* dan *Bundesrat* menjadi *Bundesversamlung* begitu, maka apakah kita ke sana? Apakah akan kita ke sana, tapi di sana dasarnya adalah negara federal, beda dengan kita negara kesatuan. Jadi dua alternatif ini mempunyai konsep yang berbeda. Kalau kita pakai yang pertama, MPR sebagai subyek berarti distributor kedaulatan, saya ulangi, distributor kedaulatan kepada lembaga-lembaga di bawahnya, itu melalui institusi MPR. Sedangkan kalau yang kedua dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar maka yang mendistribusikan adalah rakyat langsung, *gitu*. Jadi rakyat mendistribusikan kedaulatannya kepada institusi MPR, DPR, ini, itu dan lain-lain. [271]

Mengenai kedaulatan rakyat, Katin Subiantoro (F-PDIP) mencoba menambahkan:

> *Nah*, pada dasarnya kita sepakat bahwa kedaulatan itu ada di tangan rakyat yang dilakukan oleh perwakilan. Dalam Undang-Undang Dasar kita dan di dalam Pembukaan dijelaskan yang melakukan itu siapa? Itulah yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat. [272]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengingatkan kembali soal dua pendapat mengenai kedaulatan rakyat:

> Jadi ada yang menghendaki kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR, tapi sebagian fraksi termasuk fraksi kami, lebih menghendaki kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini. [273]

Yusuf Muhammad dari F-KB kembali menyampaikan pandangan fraksinya soal kedaulatan rakyat:

---

[271] *Ibid*., *Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, hlm. 182.

[272] *Ibid*., hlm. 199.

[273] *Ibid*., hlm. 199.

> ...kedaulatan rakyat sudah terbaca maka dua yang terpilih terakhir itu dibawa ke MPR. Dipilih. Jadi lebih pantas MPR yang dipaksa oleh rakyat daripada MPR yang memaksa rakyat. Rumus ini menurut saya menjadi penting. Sehingga usulan dimana MPR memilih dua paket dikirimkan kepada rakyat, itu saya kira justru bisa menyakitkan. [274]

Harun Kamil dari F-UG menyampaikan pandangan fraksinya tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat:

> Kalau berangkat bahwa harus berdasarkan itu harus ada penjelmaan seluruh rakyat yang mengatur. Saya kira MPR itulah yang tepat jadi wadahnya. Jadi kalau menurut kami, dia adalah satu lembaga tertinggi dan badan yang permanen. Jadi, kalau lembaga tertinggi, dia ada pendistribusian wewenang kepada lembaga tinggi lainnya yang bisa langsung maupun tidak langsung. Yang langsung dari rakyat mungkin kan kepada lembaga tinggi. Ada juga yang di-*delegir* oleh MPR kepada lembaga tinggi lainnya. [275]

Pendapat F-UG tentang kedaulatan rakyat kembali ditambahkan Ahmad Zacky Siradj:

> Bagi Fraksi Utusan Golongan, saya kira memang masih tetap di dalam pendiriannya untuk bagaimana agar ada dua tahapan yang baik dari melalui pemilu lewat pemilihan langsung maupun MPR. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan kalau ini berkembang kearah memperluas partisipasi rakyat yang secara demokratis dengan pertimbangan-pertimbangan tentu saja, seberapa jauh kita juga memikirkan demokratis dan *legitimate* dan kedaulatan rakyat itu sebagai sesuatu variabel yang perlu diperhitungkan. [276]

Patrialis Akbar mewakili F-Reformasi menyampaikan pendapatnya tentang kedaulatan rakyat hubungannya dengan lembaga pelaksana kedaulatan rakyat:

> Bagi kami apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sebagai suatu lembaga yang permanen bukan berarti kedaulatan rakyat dirampas oleh Majelis Permusyawaratan

[274] *Ibid*., hlm. 199.

[275] *Ibid*., hlm. 231-232.

[276] *Ibid*., hlm. 258.

> Rakyat. Karena kedaulatan rakyat sesungguhnya yang kita laksanakan sekarang ini atau sesuai dengan konsep kami itu ada masih sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya alinea keempat yang menyatakan bahwa: "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". [277]
>
> ...Oleh karena itu, kedaulatan di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, kemudian dilakukan juga oleh Presiden, kami kira itu juga sudah merupakan satu perwujudan nyata terhadap kedaulatan rakyat. [278]

Pimpinan rapat, Slamet Effendi Yusuf, menyampaikan bahwa tetap ada dua alternatif sebagai berikut.

> Dari pendapat yang ada ini kita tetap pada 2 alternatif itu. Kita ternyata tidak bisa menyatukan. *Oh, iya* betul-betul. Sebenarnya tidak hanya Tim Ahli di sini. Sudah didiskusikan dulu di sini, apakah lembaga tertinggi atau bukan atau sebuah *joint session*. Sebenarnya sebelum Tim Ahli berbicara kita sudah *ok*, 2 alternatif saja.[279]

Dalam Rapat PAH I Ke-28 BP MPR, 12 September 2001 Yang dipimpin Harun Kamil, Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan:

> ...mengenai kedaulatan rakyat. Kita tahu bahwa negara berkedaulatan rakyat itu adalah cirinya merupakan ciri demokrasi adalah kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Artinya, penyelenggara negara dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. [280]

Pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat terus menjadi topik termasuk dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-32, 12 September 2001 yang dipimpin Slamet effendy Yusuf, dimana, Soedijarto dari F-UG mengemukakan:

> Pasal 1 Ayat (2) yang mengatakan kedaulatan ada di tangan rakyat hanya bedanya ada yang dilaksanakan oleh, ada yang

[277] *Ibid*., hlm. 259.

[278] *Ibid*., hlm. 260.

[279] *Ibid*., Risalah Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR, 5 September 2001, hlm. 8.

[280] *Ibid*., *Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, hlm. 435.

> sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Jadi yang berdaulat itu rakyat. Jadi kalau ada 2 (dua) dewan, 1 (satu) Dewan Perwakilan Rakyat maka jelas yang lebih berdaulat itu Perwakilan Rakyat bukan Perwakilan Daerah sama dengan Perwakilan Rakyat sebenarnya itu. [281]

Pada Rapat Pleno BP MPR RI ke-4, 2 Oktober 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais tentang laporan perkembangan pelaksanaan tugas PAH BP MPR, Jakob Tobing melaporkan mengenai Pasal 1 Ayat (1) sebagai berikut.

> Sampai saat ini Panitia Ad Hoc I telah berhasil menyelesaikan pembahasan dan perumusan terhadap Bab I s.d. Bab IX...
>
> **BAB I**
>
> **Alternatif 1 :**
>
> **BENTUK DAN KEDAULATAN**
>
> **Alternatif 2 :**
>
> **BENTUK, DASAR, DAN KEDAULATAN**
>
> **Pasal 1...**
>
> (3) Alternatif 1 :
>
> Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Alternatif 2 :
>
> Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. [282]

Laporan yang sama juga dilaporkan dalam Rapat Pleno BP MPR RI ke-5, 23 Oktober 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais dalam agenda laporan PAH BP MPR, pengesahan Rancangan Putusan MPR hasil BP MPR, dan penutupan rapat BP MPR masa sidang tahunan MPR 2001.

Pada kesempatan itu, Jakob Tobing menyampaikan laporannya sebagai berikut.

---

[281] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 103.

[282] *Ibid*., hlm. 497-498.

Bab I
Alternatif 1 :
Bentuk dan Kedaulatan.

Alternatif 2 :

Bentuk dasar dan Kedaulatan.

1. Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, (tetap)...

...3. Alternatif 1 :

Kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Alternatif 2 :

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. [283]

Hasil pembahasan PAH I BP MPR mengenai Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945 selanjutnya di bahas pada ST MPR RI Tahun 2001, khususnya oleh Komisi A. Pembahasan materi mulai dilakukan Pada Rapat Komisi A ST MPR RI ke-2 Tahun 2001, 5 November 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada rapat tersebut, yang dibahas adalah Bab I, Bab II, dan Bab III, seperti dikemukakan pimpinan rapat berikut ini.

> Sesuai dengan apa yang kita bicarakan pada Rapat Pleno kemarin ada beberapa hal yang perlu kami informasikan kepada Ibu, dan Bapak sekalian sebagai hasil daripada pertemuan yang memang kita adakan tadi malam dengan persetujuan kita bersama. Yang tertulis ada disampaikan kepada Ibu dan Bapak sekalian. Mungkin secara ringkas kita bisa masuk ke dalam permasalahannya.
>
> Pertama, bahwa kita menyepakati bahwa mekanisme Pembahasan Rancangan Perubahan ketiga ini dilakukan bab per bab. Dan khusus untuk pagi ini kita usahakan itu dalam satu kelompok, Bab I, Bab II, Bab III, yang nanti akan kami uraikan lebih banyak. Itu dengan dua kali putaran. Putaran pertama, pembahasan itu adalah diskusi pleno begitu, curah pendapat anggota dan, Putaran kedua. Pendapat yang berikut ini pada putaran kedua sudah merupakan pendapat fraksi. Karena ini akan segera dengan dilanjutkan pada poin 2 ya. Akan segera dilanjutkan dengan lobi, lobi

[283] *Ibid*., hlm. 576-577.

dan perumusan yang terdiri dari Pimpinan Komisi dan satu orang wakil dari masing-masing fraksi. [284]

Setelah ada interupsi dari beberapa anggota berkaitan mekanisme rapat, pimpinan rapat kembali melanjutkan penjelasannya mengenai materi pembahasan, sebagai berikut.

> Sekarang kita akan masuk pada pembahasan Bab I, II dan III. Dan tadi seperti kami katakan ada satu kesepakatan bahwa mengenai Bab I, itu mengenai Kedaulatan.
>
> Kalau kita baca ya ini ada satu naskah yang mungkin lebih. Tapi ini naskah bantuan saja ini. Kalau bahan resminya adalah yang ini. Tetapi ini di sini ada hal-hal yang sudah disepakati dan tetap masih dimasukkan karena memang itu dilihat pada waktu pembahasan mungkin lebih praktis kalau kita gunakan yang ini.
>
> Jadi hal-hal yang sudah tetap yang sudah tidak berubah, tidak dimasukkan lagi begitu. Kalau kita lihat pada Bab I itu ada alternatif 1 untuk Ayat (2), alternatif juga untuk Ayat (3) dan alternatif untuk Ayat (4), ada suatu kesepakatan begini, karena dasar negara ini adalah sesuatu hal yang penting semuanya. Sebetulnya tidak ada mempersoalkan Pancasila...
>
> Yang kedua, Ayat (3) ini alternatifnya adalah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan itu atau kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini disepakati dalam forum pembicaraan-pembicaraan itu adalah kita menggunakan alternatif 2. [285]

Pembicara pertama adalah Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG mengemukakan pandangannya mengenai rumusan ketentuan tentang kedaulatan sebagai berikut.

> ...untuk Ayat (3)-nya itu sudah kami dapat menyepakati, menerima alternatif yang ke-2 dan Ayat (4) menjadi Ayat (3) dengan rumusan alternatif 1. [286]

---

[284] *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001,* Buku 4, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 81-82.

[285] *Ibid*., hlm. 86-87.

[286] *Ibid*., hlm. 88.

F.X. Sumitro dari F-KKI menyampaikan pandangannya terhadap alternatif rumusan ketentuan tentang kedaulatan sebagai berikut.

> ...bentuk dari pada negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya, jangan dikurangi sepenuhnya itu. Karena apa?
>
> MPR adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain. Oleh karena itu saya tetap berpegang pada rumusan yang diberikan oleh *the founding fathers* berikut penjelasannya penuh. Ya kan? Sehingga menurut saya rumusan yang ada di sini apakah alternatif 1, apakah alternatif 2, menurut hemat kami adalah keluar daripada koridor pokok-pokok pikiran dan undang..., apa itu? Dari Pembukaan. [287]

Selanjutnya, Amru al-Mu'tashim dari F-KB menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

> Yang kedua, bahwa alternatif ke-3 dari pada Ayat (1), alternatif ke-2 menurut pendapat kami yang bisa kita pikir secara logis, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kami sependapat dengan pemikiran ini jadi dengan demikian dalam Ayat (3) ini alternatif ke-2...[288]

Ishak Latuconsina dari F-TNI/Polri memberikan pendapatnya mengenai konsep kedaulatan dan perkembangan yang terjadi, sebagai berikut.

> ...Saya kira perkembangan kehidupan demokrasi dan sistem ketatanegaraan kita sekarang sedang mengalami perkembangan dan dalam hari-hari kita menyelesaikan Sidang Tahunan kita akan melihat juga kemungkinan besar ada perubahan dalam susunan Majelis.
>
> Kemudian ada pemilihan Presiden secara langsung. Kalau sampai hal ini dilakukan maka bunyi Ayat (3), bunyi pasal ini yang mengatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat

[287] *Ibid*., hlm. 90.

[288] *Ibid*., hlm. 91.

dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian menjadi..., saya kira sudah kurang relevan. [289]

Selanjutnya, Abdullah Ali dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya terkait dengan kedudukan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sebagai berikut.

Kemudian saya ingin membahas Pasal 3 itu yaitu Kedaulatan. Ada dua alternatif itu. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, yang satu. Dan kedua adalah kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh undang–undang.

Menurut hemat saya rakyat ini mempunyai kedaulatan tertinggi di negara demokrasi dan inilah yang kita tuju, jadi kemudian kedaulatan rakyat yang tertinggi ini dilaksanakan oleh MPR. MPR kerjanya membuat Undang-Undang Dasar dan kemudian juga memiliki kedaulatan artinya melaksanakan kedaulatan rakyat dan kemudian lalu memantau apakah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan, mengevaluasi apakah Undang-Undang Dasar itu dilaksanakan, sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar itu juga ada GBHN.

GBHN itu adalah juga perlu di evaluasi, diperbaiki, dipantau.

Jadi, dengan demikian maka jelas bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR oleh karenanya saya juga turut memilih alternatif satu daripada Ayat (3) Pasal 1 dari pada bentuk dan kedaulatan negara ini, [290]

Imam Addaruqutni dari F-Reformasi menyampaikan usulnya tentang ketentuan mengenai kedaulatan dalam Bab I, sebagai berikut.

Usul saya pada Bab I itu tetap, kemudian Ayat (1)-nya alternatif, Ayat (3) itu alternatifnya alternatif 1, kemudian Ayat (4)-nya itu alternatif 2. Bab II ini, kita sudah ada dalam modal fraksi. Nanti akan dikemukakan. Kemudian pada Pasal 3 ini Bab II, alternatif 1, Ayat (1)-nya alternatif 1, kemudian Ayat (2)-nya alternatif 2 dan Ayat (3)-nya adalah alternatif 2...

Kemudian, masalah Kedaulatan pada Ayat (3). Kedaulatan

[289] *Ibid*., hlm. 92.

[290] *Ibid*., hlm. 94.

> adalah di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengapa pilihan ini pada alternatif 1? Karena kalau dinyatakan dalam bentuk misalnya dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, kita lantas ada perubahan dalam pemikiran atau *mind set* kita. Tiba-tiba bahwa negara itu mengatur rakyat, bukan sebaliknya. Jadi kalau misalnya dinyatakan dalam misalnya dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka tiba-tiba negara itu menjadi leviathan. Menguasai rakyat. Ini inti masalah dan substansinya. Maka itu, dalam konteks demokrasi yang sedang kita gagas ini, justru harus dinyatakan dengan cara yang terbuka, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat itu. Jadi pada pilihan 1. [291]

Pembicara selanjutnya adalah I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan yang menyampaikan pendapat mengenai prinsip kedaulatan rakyat. Hal itu dikemukakan sebagai berikut.

> Saya hendak menegaskan bahwa prinsip yang kita anut sekarang adalah prinsip kedaulatan di tangan rakyat. Kalau dilihat dengan rancangan ini pertanyaannya kemudian apakah betul bahwa MPR itu masih sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat? Bahwa dia menjadi salah satu dari unsur pelaksana kedaulatan rakyat, bahkan juga bahwa dia menjadi salah satu unsur pelaksana kedaulatan rakyat yang terbesar, barangkali ya.
>
> Tetapi dengan pemilihan Presiden langsung misalnya, kalau nanti kita sudah sampai pada pembahasan itu, saya kira itu rakyat melaksanakan kedaulatan rakyat sendiri untuk soal itu.
>
> Oleh karena itu, maka menjadi tidak logis kalau kemudian karena pilihan yang kita ambil itu adalah MPR yang melaksanakan kedaulatan itu karena ada badan-badan lain bahkan rakyat sendiri yang melaksanakan kedaulatan itu. Oleh karena pilihannya makanya menurut saya itu adalah sudah lebih baik seperti yang tercantum di dalam rancangan ini yaitu memang kedaulatan memang di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar.
>
> Jadi, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

[291] *Ibid*., hlm. 98.

> Kemudian yang kedua. Jangan lupa bahwa paham pemusatan kekuasaan seperti itu sesungguhnya adalah paham dari otokrasi, paham dari etatisme. Olehkarena itu, kita mau menuju ke paham demokrasi dengan penegasan bahwa kita negara hukum. Oleh karena itu supaya tidak terjadi pertentangan di dalam satu gagasan maka kita perlu menyesuaikan soal-soal yang demikian itu. [292]

Achmad Aries Munandar dari F-PDIP mengusulkan rumusan pasal mengenai kedaulatan rakyat:

> Saya mengusulkan untuk ini menjadi bab tersendiri, yaitu Bab IA, Pasal 1A. Dengan demikian berubah bahwa alternatif 3 itu berubah menjadi alternatif 2 yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[293]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG menyampaikan pilihannya terhadap alternatif 2 dari Pasal 1 Ayat (2), sebagaimana diungkapkan berikut ini.

> Berkaitan dengan Pasal 1 itu Ayat (3) itu saya mengusulkan untuk memilih alternatif 2 dengan alasan yang juga sama dengan para pendukung alternatif 2 ini, yakni bahwa kedaulatan itu tidak semata-mata dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat saja, tetapi juga oleh lembaga-lembaga lain baik judikatif, eksekutif dan legislatif. [294]

Pembicara selanjutnya adalah Sutjipto dari F-UG yang menyampaikan pilihannya terhadap alternatif 2, sebagai berikut.

> Jadi mengenai Bab I mengenai Bentuk dan Kedaulatan, di sini ada dua alternatif. Pada dasarnya kami mengusulkan alternatif 2 meskipun kalau memang mengenai dasar ini nantinya dipisahkan menjadi Bab 1A. [295]

Laden Mering dari F-PG mengusulkan rumusan pasal kedaulatan rakyat:

> Mengenai Kedaulatan. Sekarang ini isu yang muncul masyarakat adalah mengenai kedaulatan rakyat, dan saya

[292] *Ibid*., hlm. 99-100.

[293] *Ibid*., hlm. 99-100.

[294] *Ibid*., hlm. 104.

[295] *Ibid*., hlm. 104.

berpendapat bahwa kedaulatan rakyat ini memang harus diatur untuk Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu saya memilih alternatif kedua di Ayat (3) yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Rapat dilanjutkan dengan agenda mendengarkan pandangan fraksi. F-PDU melalui juru bicara Asnawi Latief menyampaikan pandangan mengenai Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

...fraksi kami berpendapat bahwa Bab I judul tetap, Pasal 1 Ayat (1) tetap.

Ayat (2) :

"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." [296]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva, sebagai juru bicara F-PBB, menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

Yang pertama, kami setuju Bab I ini judulnya tetap yaitu Bentuk dan Kedaulatan...

...kemudian Ayat (3)-nya kami memilih alternatif ke-2 yaitu:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." [297]

F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menyampaikan pandangan mengenai pilihannya terhadap alternatif 1 dari Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut.

Sedangkan Pasal 1 Ayat (3) kami memilih alternatif 1, kenapa kedaulatan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kami pilih, adalah di sini sesungguhnya kalimat, anak kalimat "sepenuhnya" sudah kita buang.

Jadi, dari rumusan semula yang ada kalimat "sepenuhnya" kita buang. Apalagi jika kita kita kaitkan dengan perkembangan demokrasi kita ke depan bahwa kita akan memilih Pemilihan Presiden secara langsung, tentunya jika pemilihan Presiden langsung maka hak-hak MPR tentu juga akan berkurang. Itu kita akui. Akan tetapi bukan berarti

[296] *Ibid*., hlm. 112.

[297] *Ibid*., hlm. 114.

> tidak semua kedaulatan itu akan tidak dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Apabila kedaulatan itu hanya kita cantumkan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka semua kedaulatan-kedaulatan yang ada di dalam kita berdemokrasi ini harus secara keseluruhan dan utuh. Kita masukkan di dalam batang tubuh, padahal kita sadar betul rumusan kita tidak memuat secara seluruh dan komprehensif terhadap kedaulatan rakyat yang dimaksudkan di dalam Undang-Undang Dasar kita.
>
> ...Kemudian berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kita sepakat itu kita angkat substansinya, mengatakan bahwa kedaulatan dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Jadi substansi dari Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. [298]

Lukman Hakim Saefuddin sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan pandangan sebagai berikut.

> Selanjutnya pada Ayat (3) masih pada Pasal 1 ini, kami berpandangan bahwa memang untuk ke depan kedaulatan rakyat, kedaulatan yang hakekatnya di tangan rakyat itu tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis. Jadi kedaulatan itu harus dilakukan menurut Undang-Undang Dasar kita. Apalagi kita sudah satu pemahaman bahwa ke depan bahwa rakyat memiliki kedaulatanya dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden, jadi itu sudah tidak dilakukan oleh Majelis lagi.
>
> Oleh karenanya rumusan alternatif 2 pada Ayat (3) ini, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menurut fraksi kami merupakan rumusan yang terbaik. [299]

F-PG melalui juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan pandangan sebagai berikut.

> Terhadap Ayat (3), menyangkut masalah kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, demikian bunyi alternatif yang pertama. Kemudian alternatif yang kedua, kedaulatan

[298] *Ibid*., hlm. 116.

[299] *Ibid*., hlm. 118.

berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sikap Fraksi Partai Golkar untuk Ayat (3) ini pada alternatif yang ke-2. Mengapa? Karena dalam paham kedaulatan rakyat, sesungguhnya penyelenggaraan pemerintahan itu berasal bersumber dan untuk rakyat. Oleh karena itu tidak mungkin ada sebuah proses penyelenggaraan bernegara yang tanpa persetujuan rakyat.

Rakyat*lah* yang memilih, rakyat*lah* yang menentukan segalanya. Oleh karena itu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat timbul persoalan-persoalan, timbul pertanyaan. Karena pada hakekatnya, yang melaksanakan kedaulatan rakyat, itu tidak serta merta hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena hakekatnya penyelenggaraan pemerintahan, eksekutif pun Presiden itu adalah organ yang juga melaksanakan kedaulatan rakyat.

Begitu pula Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu rumusan alternatif kedua, kami berpikir bahwa pada hakekatnya, kalaupun ada kedaulatan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kelak kalau itupun akan kita bahas pada Bab II ini. Itu sudah ter-*cover* dalam alternatif yang kedua, yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.[300]

Selanjutnya, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Soewarno, menyampaikan pandangan sebagai berikut.

Kemudian Ayat (2) :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Kami memang menyetujui urusan pengaturan ini menurut Undang-Undang Dasar. Soalnya kedaulatan ini disamping ada yang tetap di tangan rakyat misalnya pemilihan umum, referendum yang menyangkut Pembukaan, referendum yang menyangkut kedaulatan negara, referendum yang menyangkut wilayah yang nanti juga kami tambahkan referendum yang menyangkut dasar negara, itu tidak di MPR. Sehingga semua akan diatur dalam Undang-Undang Dasar, lalu kami menyetujui bahwa Ayat (2) itu berbunyi:

[300] *Ibid*., hlm. 121-122.

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." [301]

Selanjutnya, Soedijarto sebagai juru bicara F-UG menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

Mengenai Ayat (3) yang kemudian menjadi Ayat (2), kami tetap ingin kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR tapi tidak lagi sepenuhnya oleh MPR, kami sepakat dengan kawan-kawan bahwa MPR bukan satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. [302]

Yusuf Muhammad sebagai juru bicara F-KB menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

Terakhir, Bab II, saya langsung saja menyampaikan pilihan. Untuk Pasal 2 itu kami memilih alternatif 2 saya kira, karena sejak dulu sudah memilih itu. Ya, tidak pakai alasan, alasannya sama dengan yang lain. Ini tidak pakai alasan, ini keputusan politik. [303]

Selanjutnya, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Affandy, menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Kemudian selanjutnya untuk yang ketiga, berkenaan dengan kedaulatan rakyat, dari Fraksi TNI/Polri menentukan pilihan pada altenatif dua, "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Alasannya dalam realitasnya kedaulatan rakyat tidak bisa dan tidak mungkin di otonomi oleh satu lembaga saja dan implementasinya didistribusikan kepada beberapa lembaga negara secara proposional, sesuai dengan fungsi masing-masing serta berinteraksi dalam proses politik secara *checks and balances* dan bahkan untuk beberapa hal dilaksanakan langsung oleh rakyat misalnya pemilihan Presiden.

Alasan yang kedua, apapun status MPR di masa mendatang apakah sebagai lembaga formal ataukah *joint session* itu tidak menjadi masalah. Yang penting *checks and balances* secara fundamental. Kemudian jelas MPR itu fungsi peran dan tugas wewenangnya secara esensial. Jadi tidak.... Kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan

[301] *Ibid*., hlm. 124-125.

[302] *Ibid*., hlm. 128.

[303] *Ibid*., hlm. 131.

menurut Undang-Undang Dasar. Kami memilih yang itu.[304]

Selanjutnya, F-KKI melalui juru bicaranya, F.X. Sumitro menyampaikan pendapat fraksi sebagai berikut.

Kemudian Ayat (3) alternatif 1 :

"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Di awal kami tadi mengatakan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini adalah ciri daripada demokrasi Indonesia, karena kedaulatan di tangan rakyat dan permusyawaratan perwakilan. Ini ciri. Kalau tidak dihilangi kata "sepenuhnya" juga Majelis juga dan di situ juga tidak dibatasi. Tidak ada pembatasannya. Karena hal ini sudah pasti dipikirkan mengapa kita harus menggunakan istilah itu.

Jadi, kami tetap berpegang pada kedaulatan ada di alternatif 1, tapi dengan penambahan kata "sepenuhnya."

Tentang kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar alternatif ke-2 yang menjadi dasar hukum negara, bukan hanya yang tertulis itu disebut Undang-Undang Dasar, yang tidak tertulis pun ada. Jadi kalau Undang-Undang Dasar ini hanya hukum dasar yang tertulis saja, sedangkan kedaulatan rakyat itu harus didasarkan kepada Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang Hukum Dasar yang tidak tertulis, karena Undang-Undang Dasar itu hanya merupakan hukum dasar yang tertulis. Sehingga kami tidak menggunakan ini, karena cukup kedaulatan sudah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. [305]

F-PDKB melalui juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto menyampaikan pandangan sebagai berikut.

Pada Ayat (3), kami tetap memilih alternatif kedua:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Karena alternatif satu ini juga sangat bisa menimbulkan sumir juga. Pemahaman yang sumir karena kalau kedalautan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan

[304] *Ibid*., hlm. 132.

[305] *Ibid*., hlm. 135.

> Rakyat maka jangan-jangan DPR/DPRD bukan wadah kedaulatan rakyat. [306]

Pembahasan selanjutnya mengenai MPR dilakukan oleh Tim Perumus Komisi A. Hasil kerja Tim Perumus dilaporkan pada Rapat Komisi A ST MPR RI ke-5 Tahun 2001, 8 November 2001. Pada kesempatan tersebut pimpinan rapat, Jakob Tobing menyampaikan hasil Tim Perumus untuk ketentuan kedaulatan rakyat adalah seperti dirumuskan dalam alternatif 2, yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" [307].

Setelah dilaporkan di hadapan Rapat Paripurna, fraksi-fraksi memberikan pandangan akhir terhadap rancangan putusan MPR hasil komisi-komisi MPR sejak 8 November 2001.

F-PDI Perjuangan, melalui juru bicara I Dewa Gede Palguna, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut.

> ...
>
> 3. Kesepakatan kita bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus dikembangkan, dan untuk itu mekanisme *checks and balances* harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR, tetapi juga oleh lembaga negara lainnya, atau bahkan oleh rakyat secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Oleh karena itu kami menyetujui rumusan:
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD" (Pasal 1 Ayat (2) rancangan perubahan UUD 1945).
>
> Dengan demikian, kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, seluruh lembaga-lembaga negara, dan oleh rakyat sendiri sebagaimana diatur dalam UUD. [308]

F-PG, melalui juru bicara T.M. Nurlif, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut.

> Berkenaan dengan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Fraksi Partai Golkar menyambut baik oleh

[306] *Ibid*., hlm. 138.

[307] *Ibid*., hlm. 642.

[308] *ibid*., , hlm. 659.

karena beberapa bagian penting dan strategis dalam mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi dan tegaknya asas kedaulatan rakyat telah dapat dicapai kesepakatan.

Beberapa prinsip dasar yang sejak dua tahun terakhir ini menjadi gagasan dan cita-cita Partai Golkar telah dapat terformalisasi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Paham kenegaraan yang dikandung dalam Perubahan ketiga UUD 1945, bahwa Indonesia menganut paham negara kesatuan yang berbentuk republik, serta menganut paham kedaulatan rakyat, dan paham negara hukum, telah terumuskan dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. [309]

F-UG, melalui juru bicara Arief Biki, menyatakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

Terhadap amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Fraksi Utusan Golongan tetap memegang kesepakatan dengan seluruh fraksi MPR Republik Indonesia di dalam melakukan amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

1. Tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat cita-cita dan norma dasar kehidupan negara kebangsaan Republik Indonesia.
2. Tetap menganut sistim Presidensiil
3. Mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Menggunakan pendekatan adendum dalam melakukan amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945
5. Memasukkan nilai-nilai normatif yang terdapat pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945[310]

F-PPP, melalui juru bicara Mohammad Thahir Saimima, menyatakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

Berpegang kepada amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya kalimat, "susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat", maka Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berpendapat rakyat*lah* yang harus menentukan susunan negara ini.

Setelah selama beberapa dekade Majelis Permusyawaratan

[309] *Ibid*., hlm. 663.

[310] *Ibid.,* hlm. 665.

> Rakyat Indonesia menjadi agen tunggal kedaulatan rakyat sudah tiba saatnya untuk mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Rakyat harus benar-benar berdaulat dalam menentukan susunan pemerintahan negara yang antara lain dicerminkan dengan keikutsertaan mereka didalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan meyakini, rakyat telah sangat cerdas dan mampu memilih pemimpinnya sendiri.
>
> Jika Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat tentu tidak relevan jika masih ada wakil rakyat yang masuk ke gedung rakyat yang terhormat ini tanpa melalui proses pemilihan umum. Inilah makna hakiki dari susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. [311]

F-KB, melalui juru bicara Erman Suparno, mengemukakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

> Fraksi Kebangkitan Bangsa berpandangan bahwa keyakinan politik konstitusi yang berbunyi, "Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat". Sekali lagi berkedaulatan rakyat.
>
> Seharusnya diwujudkan secara sungguh-sungguh, tidak tanggung-tanggung, tanpa ragu-ragu sudah sampai saatnya kita memberikan kedaulatan ini secara penuh dengan menghormati dan memberikan rakyat sebagai pemilik sah kedaulatan. Pemilihan Presiden secara langsung, selangsung-langsungnya, akan merupakan keputusan dan pilihan politik yang sangat tepat dan akan menjadi catatan sejarah yang monumental bagi perubahan sistem ketatanegaraan. Di sisi lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menghindarkan dari anggapan melakukan distorsi dan reduksi terhadap kedaulatan rakyat yang telah sekian lama direnggut oleh sistem dan elit politik.[312]

Pandangan F-TNI/ POLRI yang dibacakan oleh Ishak Latuconsina menyampaikan pendapat akhirnya sebagai berikut.

---

[311] *Ibid*., hlm. 667.

[312] MPR RI, "Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI", 8 November 2001, hlm. 6.

> Satu tanggapan terhadap Komisi Undang-Undang Dasar merupakan unsur hukum dasar suatu negara. Oleh karena itu, Fraksi TNI/ POLRI bependapat dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dituntut pembahasan yang mendalam, teliti, cermat, dan menyeluruh. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diterima lima pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya.
>
> Jadi, negara mengatasi paham golongan, mengatasi segala macam perseorangan. Negara-negara menghadapi persatuan meliputi bangsa Indonesia seluruhnya, sistem negara yang dibentuk dalam Undang-Undang Dasar atas dasar kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Akhir-akhir ini, sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan itu, maka seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah harus mempunyai wakil dalam Majelis.
>
> Dengan demikian, Majelis akan betul-betul dapat diambil sebagai penjelmaan rakyat. Di pihak lain, dalam realitas kehidupan politik, tidak semua aspirasi politik rakyat tersalurkan dari partai politik. Oleh karena itu, keberadaan Utusan Golongan di Majelis merupakan sudah sesuai dengan pokok-pokok pikiran dan sistem pemerintah negara, sebagaimana penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dari uraian tersebut jelaslah kalau Fraksi TNI/ POLRI menyetujui tetap adanya Utusan Golongan di Majelis hanyalah semata-mata agar Majelis merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.[313]

F-PBB, dengan juru bicara Hamdan Zoelva, mengemukakan pendapat akhirnya sebagai berikut.

> Apa yang telah menjadi komitmen awal kita semua bahwa untuk saat ini kita tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tidak mengubah prinsip negara kesatuan dan tetap menganut sistem pemerintahan presidensial adalah menjadi komitmen kami pula. Fraksi kami adalah fraksi yang selalu ingin memegang teguh komitmen itu.
>
> Fraksi Partai Bulan Bintang berpendapat bahwa rumusan negara hukum dalam rancangan perubahan ini adalah

[313] *Ibid.*, hlm. 18-19.

langkah maju dalam perubahan Undang-Undang Dasar kita, di mana prinsip-prinsip negara hukum sudah termuat amat jelas dalam Undang-Undang Dasar ini, yaitu proses demokrasi telah membentuk hukum yang tercermin dalam mekanisme pembuatan undang-undang dan pengaturan perlindungan HAM yang sangat mendasar bagi semua negara hukum modern.

Perubhan struktur Majelis teridiri dari DPR dan DPD, di mana semua anggota dipilih dalam pemilihan umum adalah sebuah sistem yang ideal yang hendak kita bangun. Majelis tidak lagi memiliki *supreme power*. Kedaulatan tertinggi yang sangat elitis dan moralitik bermuara kepada negara yang integralistik dan sesuai dengan perkembangan masyarakat kita dewasa ini.

Penataan kembali sistem ketatanegaraan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar ini adalah jalan keluar dan cara terbaik yang paling damai yang kita tempuh untuk mengatasi kemungkinan masalah ketatanegaraan kita ke depan karena tidak lagi lembaga negara memilik superior dari lembaga negara yang lain, tidak ada penguasa yang dapat dengan mudah memanfaatkan Undang-Undang Dasar ini untuk melanggengkan kekuasaannya. Bagi fraksi kami, yang superior itu adalah hukum dan itu sebabnya kami setuju dengan perumusan negara hukum itu.[314]

Asnawi Latief yang membacakan pendapat akhir F-PDU menyatakan sebagai berikut.

Meskipun dalam upaya untuk melakukan perubahan yang amat mendasar tersebut, Majelis tidak melupakan dalam masa persidangan tahun ini ternyata ada hal-hal lain yang cukup menggembirakan buat bangsa Indonesia. Hal ini terlihat dari Majelis yang tampaknya mempunyai satu pandangan dan sikap yang sama dalam menetapkan judul Bab I Pasal 1 dan seterusnya, dan seterusnya. Pasal-pasal yang tidak ada alternatif, sayangnya karena dalam pengambilan keputusan akan dilakukan dengan menjadikan perubahan pasal-pasal yang sudah tidak ada alternatif tersebut, dengan cara pengelompokan dalam satu bab atau dengan pengelompokan pasal-pasal yang dalam persetujuan tersebut dengan pasal-pasal dan bab-bab lain yang terkait maka hasil maksimal yang telah disepakati itu pun akan

[314] *Ibid.,* hlm. 26-27.

terancam menjadi menggantung kembali alias *pending*. Ini tidak menghasilkan apa-apa tentang amandemen Undang-Undang Dasar 1945.[315]

Gregorius Seto Haryanto, atas nama F-PDKB, menyampaikan pendapat akhir fraksinya sebagai berikut.

> Fraksi PDKB menghargai rekan-rekan anggota Majelis yang bersedia untuk meletakkan dasar-dasar bagi terwujudnya kedaulatan rakyat melalui ketetapn bahwa setiap Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Fraksi PDKB juga menghargai tekad bersama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagai satu pasangan melalui pemilihan umum.[316]

Hasil rumusan tersebut menjadi bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada Rapat Paripurna MPR RI dalam ST MPR RI Tahun 2001, 9 November 2001. Dalam perubahan tersebut, ketentuan MPR yang dapat disahkan adalah tentang wewenang MPR pada Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4) sebagai berikut.

Pasal 2

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

D. Hasil Perubahan

Perbandingan ketentuan sebelum perubahan dengan hasil perubahan dapat dilihat pada matriks berikut ini.

[315] *Ibid.*, hlm. 37.

[316] *Ibid.*, hlm. 88.

Sebelum Perubahan	Hasil Perubahan Ketiga
Pasal 1 (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	**Pasal 1** (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

BAB VII
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI NEGARA HUKUM

A. Pembahasan Pada Masa Perubahan Pertama

Pada perubahan pertama UUD 1945 pembicaraan mengenai negara hukum, telah mulai dibicarakan dalam sesi II Rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999 yang diketuai Harun Kamil. Dalam rapat tersebut, ketua rapat, Harun Kamil menyampaikan:

> Jadi kesimpulan sementara, hasil pembahasan tentang amendemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Rapat ke-1 PAH III Badan Pekerja MPR, Kamis, 7 Oktober 1999 :
>
> Pertama (I), ...
>
> Kedua (II), Ruang lingkup, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak diubah. Yang kedua yang diubah adalah batang tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945; Ketiga, jika ada hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dimasukkan ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Contohnya, mengenai masalah pengertian negara hukum itu di pasal-pasal *ndak* ada, itu sebaiknya dimasukkan di pasal-pasal;
>
> ....[1]

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 82.

> Tentu juga kita akan pertahankan beberapa asas negara dari Undang-Undang Dasar 1945. Sepertinya dasar Pancasila, asas negara hukum...[2]

Dalam rapat PAH III BP MPR ke-2 tersebut Yusuf Muhammad dari F-KB menyampaikan usulan pendapatnya tentang penambahan Ayat (3) pada Pasal 1 yang berbunyi, "Indonesia adalah negara hukum". Yusuf Muhammad mengatakan sebagai berikut.

> Ada beberapa hal yang ingin kami sampaikan secara langsung saja *to the point*. Saya kira filosofinya kita semua sama, penegasan terhadap hal-hal yang kita anggap sangat substansial dan pokok.
>
> Pertama menyangkut Pasal 1 ada tambahan, ada tambahan Ayat (3). Kalau di dalam rumusan yang terdahulu hanya 2 kami tambahkan satu ayat yang ke-3, Ayat (3) berbunyi "Indonesia adalah negara hukum". Ini dimaksudkan agar ada pernyataan yang eksplisit tentang komitmen kita terhadap hukum sehingga akan menjadi pijakan kuat, bagi upaya-upaya penegakan hukum di negeri ini sebagai jawaban terhadap kondisi dimana hukum menjadi permainan dari kekuasaan. [3]

Usulan yang disampaikan oleh Yusuf Muhammad tersebut mendapatkan tanggapan dari anggota lainnya. Hamdan Zoelva dari F-PBB mendukung usulan yang disampaikan oleh Yusuf Muhammad tersebut.

> Yang pertama saya langsung saja, kami setuju Pasal 1 Ayat (1) tetap bunyinya demikian. Kemudian sebelum Pasal 2 kami ingin ada satu tambahan pasal yaitu mengenai prinsip negara hukum itu tadi seperti disampaikan oleh PKB. Negara Indonesia adalah negara yang berpegang teguh pada hukum dan prinsip demokrasi. Jadi, saya tambahkan lagi dan prinsip demokrasi. Jadi ini biar lebih tegas karena selama ini prinsip negara hukum itu hanya ada dalam Penjelasan. *Rechtstaat* itu ada dalam Penjelasan tidak ada dalam batang tubuh. Oleh karena itu, kita pertegas di Bab I mengenai bentuk dan kedaulatan. [4]

---

[2] *Ibid.,* hlm. 93.

[3] *Ibid.*, hlm. 105.

[4] *Ibid.,* hlm. 108.

Pemimpin rapat, Slamet Effendy Yusuf (F-PG) mencoba mengulas kembali beberapa pembahasan mengenai negara hukum:

> ...untuk Pasal 1 itu Ayat (1) hampir seluruhnya sebenarnya menginginkan tetap, tetapi ada penyempurnaan sedikit untuk mengangkat sebuah substansi yang ada di dalam Penjelasan yang kalau nanti Penjelasan itu seperti kesepakatan kita kemarin itu bisa diangkat karena dia punya aspek normatif yang diperlukan untuk tata negara itu diangkat di situ. Tadi dari PKB dan PBB serta Reformasi mengusulkan tentang substansi negara hukum, itu tercermin di dalam kaitannya mengenai sistem negara ini. Karena itu Pasal 1 ada yang usul untuk Ayat (1) nya juga di tambah memang ada rumusan lain yaitu penambahan ayat sendiri dari PKB tetapi intinya sama. Oleh karena itu, andaikata misalnya kita bunyikan misalnya Pasal 1 :
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum".
>
> Itu kita tidak merubah apa-apa dari apa yang selama ini berjalan. Bahkan lebih menegaskan bahwa negara kesatuan ini adalah negara demokrasi karena Republik itu. Artinya *respublica*, kembali kepada rakyat dan kemudian berdasarkan hukum artinya apa-apa yang harus kita lakukan harus menempatkan hukum sebagai sesuatu yang *supreme*. Jadi supremasi adalah hukum.
>
> Andaikata rumusan ini bisa diterima kita barangkali sudah menyepakati suatu yang baik. Kemudian yang kedua mengenai Pasal 1 Ayat (2) itu tadi, ada usul-usul yang sifatnya meminta yang ini tetap, tetapi ada usul-usul yang meminta agar supaya di sini ditegaskan mengenai proses sampai kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, yaitu di situ dimasukkan unsur pemilu. Masalahnya sekarang adalah apakah itu perlu dimasukan sebagai sesuatu yang menjadi kesatuan bunyi atau dimasukan di dalam sesuatu yang nanti diatur di dalam misalnya pada Bab II Pasal 2 Ayat (1) yaitu yang terdiri dari DPR dan Utusan Daerah atau Utusan Golongan nanti yang itu baru dilakukan melalui pemilu?
>
> Jadi menurut kami, Pasal 1 ini adalah pasal yang menjadi payung keseluruhannya, dimana rincian-rinciannya termasuk nanti mengenai tugas dan wewenang itu kami

letakan pada pasal-pasal selanjutnya. Jadi itu kesimpulan yang bisa kami ambil sebagai Pimpinan di dalam masalah Pasal 1. [5]

Perdebatan tentang konsep negara hukum ini terus berlanjut dan muncul lagi dalam Rapat PAH III BP MPR ke-4, 10 Oktober 1999. Harun Kamil sebagai pimpinan rapat menyampaikan pentingnya prioritas pembahasan mengenai bentuk dari Pasal 1, karena berkaitan dengan supremasi hukum dan konsepsi negara hukum.

Sebetulnya kita sudah ketemu *ya* prioritas terhadap apa yang kita bahas, *kan* substansinya sudah ada semuanya. Dari awal kita setujui. Nanti yang menyangkut pasal yang terkait baru kita melakukan pembahasan begitu. Itu jelas begitu sudah. Di luar konteks ini tidak akan kita bahas. Masak kita bahas keadilan sosial, *kan* tidak ada di sini kita bahas. Itu yang kita bahas adalah semua prioritas yang kita lakukan. Juga mengenai masalah bentuk dan kedaulatan dari Pasal 1 ini, karena kita akan berbicara tentang masalah supremasi hukum. Negara berdasarkan hukum, itu *kan* berangkat dari sana, ketemu*lah* rumusan ini. Tapi dari PDI bukan, penegasan negara hukum tidak begitu katanya.

Mengenai masalah bentuk dan kedaulatan Pasal 1 ini karena kita akan berbicara tentang masalah supremasi hukum, negara berdasarkan hukum itu *kan* berangkat dari sana ketemulah rumusan ini, tapi dari PDI, *oh*, bukan penafsiran negara hukum tidak begitu katanya, saya jelaskan sampai selesai. Saya selesai bicara nanti, kemudian, jadi mencoba klarifikasi kan begitu, jadikan mengapa kita bahas pasal itu *kan* berangkat dari supremasi hukum. Semua dari PDI-P masih menafsirkannya bukan itu katanya. Jadi, berarti tentu belum kita bisa putus. Jadi, kalau belum kita putus, apa kita tunda saja begitu.

Yang kita bahas adalah semua prioritas yang kita lakukan, juga mengenai masalah bentuk dari Pasal 1 ini karena kita akan berbicara tentang masalah supremasi hukum, negara berdasarkan hukum, itu *kan* berangkat dari sana ketemulah rumusan ini tapi dari Fraksi PDI-P bukan penegasan negara hukum tidak begitu katanya. [6]

[5] *Ibid.,* hlm. 115-116.

[6] *Ibid.,* hlm. 261.

Pendapat Harun Kamil di atas mendapatkan tanggapan dari sejumlah anggota PAH III, antara lain Frans F.H. Matrutty dari FPDI Perjuangan. Matrutty berpendapat hendaknya konsepsi negara berdasarkan hukum tersebut diangkat bukan dari penjelasan Pasal 1, tetapi dari Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Menurutnya, langkah tersebut perlu dilakukan agar tidak terjadi perbedaan persepsi karena itulah pasal itu dirumuskan dengan ditambah berdasar atas hukum.

> Kita waktu membicarakan pasal ini, kita memahami sepenuhnya bahwa kita menerima rumusan negara Indonesia berbentuk kesatuan dan berkedaulatan rakyat, apalah isinya itu, itu kita merasa belum cukup. Karena dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bagian umum tidak dalam hubungan dengan penjelasan Ayat (1). Kita mengatakan hal-hal yang normatif di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu hendaknya kita angkat karena kita bersepakat bahwa pada umumnya Undang-Undang Dasar di dalam dunia yang beradab, negara-negara dalam praktek kenegaraan tidak ada. Karena itulah asas negara hukum itu, negara berdasarkan hukum itu, kita angkat bukan dari penjelasan Pasal 1, tapi kita angkat dari Penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945. Itu ingin saya tegaskan agar tidak terjadi perbedaan persepsi karena itulah pasal itu dirumuskan dengan ditambah berdasar atas hukum.
>
> Itulah pokok pikiran kita, jika kita hendak memberikan penafsiran lain dari itu. Itu berarti kita tidak menerima rumusan sebelumnya yaitu negara kesatuan berbentuk Republik yang berkedaulatan rakyat. Jadi saya mohon, jangan makanya tadi saya suruh bacakan supaya kita itu terikat secara etis kepada apa yang sudah kita putuskan. Jika itu sangat mengganggu kelangsungan negara ini, baru kita persoalkan kita mentahkan. Jadi saya maaf saja. Saya ingin pasal ini dibacakan utuh dan kita menerima sebagai bagian yang utuh sesuai dengan rumusan kita, kesepakatan kita hal-hal yang normatif di dalam pembukaan kita masukan itu kesepakatan ada di dalam baca itu notulen, maka masuklah itu negara hukum bukan masuk dari penjelasan Pasal 1. Saya ini ingin karena saya waktu itu pembicara dan saya tahu benar ini. [7]

[7] *Ibid.,* hlm. 261-262.

Perdebatan konsep negara hukum juga terus berkembang dalam Rapat Lobi PAH III Badan Pekerja MPR yang dilakukan pada 11 Oktober, 1999. Rapat dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda Pembahasan Amandemen terhadap UUD 1945.

Terkait dengan negara hukum itu, Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf menyampaikan masalah Bab I termasuk persoalan negara hukum sebagai bahan bahasan:

> Selanjutnya Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak sekalian masih ada lagi satu bahan pembicaraan kita yaitu mengenai Bab 1 Bentuk dan Kedaulatan. Pada naskah asli UUD 1945, Bab I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 itu berbunyi Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik."
>
> Kemudian pada naskah hasil kompilasi Bab I, Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1
>
> alternatif 1:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Alternatif 2, Ayat (1):
>
> "Negara Indonesia ialah negara hukum dan negara kesatuan yang berbentuk Republik."
>
> Kami persilakan kalau ada yang mau membahas...[8]

Julius Usman dari F-PDIP langsung merespon tawaran tersebut dengan mengusulkan:

> Saya hanya ingin melihat alternatif satu ini menjadi satu nafas. Jadi prinsipnya *Oke*. Hanya di sini ada kata dan. Dengan ada kata dan dia seolah-olah agak terpisah. Mungkin bunyinya agak lebih baik kalau dia berbunyi:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik berdasarkan hukum."
>
> Kira-kira begitu alternatif satu ya, "dan"-nya hilang, sehingga dia satu nafas Republik berdasarkan hukum hanya itu saja.[9]

[8] *Ibid.,* hlm. 397-398.

[9] *Ibid.,* hlm. 398.

Berbeda dengan usulan, Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG meminta persoalan pembicaraan ini diendapkan dahulu:

> ...menurut hemat kami lebih baik kita untuk sementara waktu ini, jangan terlalu cepatlah karena menyangkut masalah kesatuan, republik. Apalagi berdasarkan hukum ini masih cukup panjang sudut pandang daripada pakar yang mungkin juga belum bisa kita tampung secara keseluruhan. Jadi, kami mohon untuk butir ini untuk sementara waktu ini diendapkan dulu. [10]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan usulan tentang status negara hukum negara Indonesia, yang di dalam Penjelasan UUD ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Hamdan juga menekankan, di samping aspek kedaulatan rakyat, juga berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri karena hal tersebut merupakan esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum.

> Terima kasih.
>
> Kami termasuk salah satu fraksi yang mengusulkan berdasarkan hukum, di sini. Artinya, kita inginkan menaikkan status negara hukum dari negara Indonesia ini dari tadinya yang hanya ada dalam Penjelasan ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 biar bentuk negara hukum ini menjadi lebih kuat lagi.
>
> Kemudian yang kedua, sebenarnya tidak ada salah kalau negara hukum ini dicantumkan dalam Bab I ini, karena kitapun berfikir bahwa negara itu di samping kedaulatan rakyat juga kita inginkan negara ini adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri. Inilah esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum yang kita istilahkan selama ini. Jadi, tidak salah kita tempatkan negara berdasarkan hukum ini ke dalam pasal ini, toh kita artikan juga ke dalam kedaulatan itu ada dalam kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat itu sendiri. Antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum tidak ada yang bertentangan antara dua kedaulatan di sini, karena justru semuanya kembali kepada supremasi hukum itu sendiri. Makanya, kami dari Fraksi Partai Bulan Bintang tetap menginginkan ada penambahan dalam pasal ini dan

[10] *Ibid.,* hlm. 398.

> kami setuju yang diusulkan oleh Fraksi PDIP tadi, kita hilangkan saja dan-nya biar sambung kalimatnya:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik berdasarkan hukum."
>
> Jadi mudah-mudahan dengan masuknya berdasarkan hukum dalam batang tubuh ini, hukum menjadi panglima di belakang hari. Tidak selama ini dimana hukum itu ditempatkan di bawah kekuasaan. Kami pikir demikian keterangan kami dan kami setuju pasal ini diubah seperti ini.
>
> Terima kasih[11]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> Kalau menurut *draft* yang kami ajukan dalam pokok-pokok pikiran memang sementara ini kami masih belum mengajukan satu perubahan dalam bentuk apa pun juga. Karena memang dengan sudah terumusnya dengan baik dasar-dasar negara, bentuk dan kedaulatan negara, menurut kami waktu itu memang cukup demikian. Namun, kita juga bisa menghargai pendapat dan keinginan baik dari sebagian fraksi ingin menempatkan hukum merupakan landasan utama di dalam negara kita. Saya pikir ini adalah satu hal yang sangat baik, tapi barangkali ini tidak merupakan satu prioritas bagi kita untuk melakukan amendemen terhadap Bab 1 Pasal 1. Oleh karena itu, saya kira keinginan dari fraksi-fraksi lain ingin mencantumkan itu kita catat dan ini adalah merupakan bagian daripada pembahasan kita ke depan. [12]

Khofifah Indar Parawansa dari F-KB kemudian menyampaikan pendapatnya bahwa F-KB menginginkan aspek negara hukum agar dapat dimuat dalam Pasal 1. Menurutnya yang terpenting ialah bagaimana supremasi hukum itu bisa diakui secara eksplisit, hak *equality before the law* bisa diciptakan dan terjamin tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945. Khofifah juga berpendapat bahwa penundaan pembahasan tersebut dianggap tidak menjadi persoalan dengan memberikan prioritas kepada pembahasan lainnya yang lebih dulu dapat disepakati.

[11] *Ibid.,* hlm. 399-400.

[12] *Ibid.,* hlm. 400.

> PKB termasuk yang menginginkan aspek negara hukum termasuk di dalam batang tubuh Pasal 1. Yang penting bagaimana supremasi hukum itu bisa diakui secara eksplisit bahwa *equality before the law* itu bisa diciptakan dan jaminannya ada di batang tubuh. Persoalan kemudian rumusannya mau dikompromikan seperti yang diusulkan PDIP, kami sepakat tapi bagi kami penting ada pencantuman bahwa Indonesia adalah negara hukum.
>
> Itu penting kemudian kalau ini misalnya bisa disepakati untuk ditunda pembahasannya pasca Sidang Umum, barangkali itu akan tidak akan bermasalah pada proses pengambilan keputusan yang memang harus terikat kepada amendemen UUD ini. Karena menurut kami, ada hal yang mestinya menjadikan prioritas. Misalnya, adalah soal kewenangan MPR yang di situ antara lain adalah kewenangan MPR untuk mengangkat, untuk mengesahkan, dan memberhentikan lembaga-lembaga tinggi negara itu yang di dalamnya ada DPA. Itu sama sekali tidak masuk pada agenda pembahasan kita untuk saat ini. [13]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB berpendapat bahwa perumusan konsep negara hukum tidak mudah. Oleh karena itu, Gregorius menyatakan mendukung usulan untuk menunda sementara pembicaraan tersebut.

> Saya kira memang niat dan maknanya memang sangat penting kalau kita mengangkat apa yang ditetapkan di dalam kunci atau sistem pemerintahan negara. Dalam Penjelasan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, *rechtsstaat*, dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka atau *machtstaat*. Memang tidak terlalu mudah untuk merumuskan di sini. Karena itu, saya lebih mendukung usulan untuk menunda sementara pembicaraan untuk masalah ini. Terima kasih. [14]

Tanggapan juga disampaikan oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri. Menurutnya, Pasal 1 sebaiknya tetap saja pada naskah UUD 1945.

> Jadi kami lihat di sini bahwa pada Bab 1 Bentuk dan Kedaulatan itu tercermin dari Ayat (1) dan Ayat (2). Bentuk adalah republik dimana terkait tercermin di dalam pasal-

[13] *Ibid.,* hlm. 400.

[14] *Ibid.,* hlm. 401.

pasal berikut yaitu mengenai Presiden yang tercantum juga tugas dan wewenangnya. Kemudian kedaulatan, itu ada lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan dan ini juga tercermin dengan lembaga MPR, dan ini ada hak-hak dan punya kekuasaan. Dari rumusan tertulis dari mulai Pasal 2 sampai pasal terakhir itu tercermin bahwa ada lembaga hukum. Jadi, kita menggunakan hukum sebagai suatu pokok apalagi kita lihat di dalam Pasal 27 di sana disebutkan bahwa :

"Segala warga negara wajib menjunjung hukum".

Jadi, sebetulnya tanpa disebutkan di dalam Pasal 1 pun negara kita sudah berdasarkan hukum. Namun, memang penting untuk dicantumkan secara nyata di dalam Pasal 1. Namun demikian, melihat bahwa ini masih belum prioritas, oleh karena itu kami berpendapat bahwa Pasal 1 tetap saja kepada naskah UUD 1945. [15]

Apa yang disampaikan oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri itu ditanggapi oeh Harun Kamil. Ia menyatakan bahwa Utusan Golongan minta persoalan supremasi hukum dibahas dan diselesaikan supaya dicatat sejarah karena dibalik pembahasan tersebut ada tuntutan masyarakat.

Kami berangkat dari pemikiran bahwa selama ini yang berjalan itu politik sebagai panglima. Hukum sebagai panglima untuk menampilkan supremasi hukum kayaknya cuma sekedar di bibir saja. Begitu kita melihat. Betul bahwa namanya Undang-Undang Dasar mengatur masalah hukum, tapi secara eksplisit seperti dikatakan *Mbak* Khofifah tadi, belum disebut.

Buat kami Utusan Golongan dengan pertimbangan tadi, ini saya kira salah satu tuntutan reformasi adalah masalah supremasi hukum. Saya maaf, tadi diserbu sama wartawan, dia bilang ini *kok* PAH III ini kok nggak ada yang istimewa, tidak ada yang bisa mampu mengabsorbir dari masyarakat. Saya bilang tidak betul. Saya jelaskan semua tentang bahwa kita juga mengantisipasi. Sebab tujuan kita kan dua, memberdayakan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara serta mengurangi kekuasaan, pembatasan kekuasaan Presiden, tapi yang lain juga reformasi belum masuk. Juga kenapa cuma ini saja yang dibahas, *emang*

[15] *Ibid.,* hlm. 401.

> *nggak* ada waktu lagi, bisa lebih jauh lagi, tuntutan begitu banyak.
>
> Saya kira mungkin wartawan mewakili suara masyarakat. Jadi, kembali kepada pokok persoalan yang mengenai supremasi hukum dan kami melihat suatu tuntutan reformasi, tentang tempat, tentang redaksi saya serahkan saja. Tapi, kalau andaikata sampai tidak masuk, Utusan Golongan akan membuat *minderheidsnota*. Minta dicatat bahwa Utusan Golongan ini minta dibahas dan diselesaikan supaya menjadi catatan sejarah. Kalau di belakang ada tuntutan masyarakat, Utusan Golongan sudah mengingatkan seluruh fraksi tentang pentingnya supremasi hukum. [16]

Selanjutnya, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyimpulkan beberapa pendapat. Yang pertama ialah sebagian besar berpendapat bahwa negara hukum atau dalam bahasa yang mungkin lebih sedikit netral supremasi hukum itu merupakan sesuatu yang sangat esensial untuk diangkat di dalam batang tubuh konstitusi.

> Saya kira dengan penyampaian oleh Fraksi Utusan Golongan itu, Pak Harun Kamil, maka semua fraksi sudah mengatakan pendapatnya. Kalau boleh kami menyimpulkan ada beberapa pendapat dalam hal ini.
>
> Yang pertama, adalah sebagian besar, itu berpendapat bahwa masalah negara hukum, atau dalam bahasa yang mungkin lebih sedikit netral supremasi hukum, itu adalah sesuatu yang sangat *essential* untuk kita angkat di dalam batang tubuh konstitusi kita. Saya kira semua itu sepakat. Jadi, Pak Harun tidak perlu pakai *minderheidsnota*, itu tidak perlu. Sekarang masalahnya adalah mau dipasang di mana? *Nah*, dari rumusan yang ada, ada usul dipasang di sini, di Pasal 1 Ayat (1). Ada usul supaya dipasang di sini. [17]

Tanggapan yang serupa juga disampaikan oleh Harjono dari F-PDI Perjuangan. Harjono, menyatakan sangat setuju sekali kalau Pasal 1 itu memang membicarakan kedaulatan dan bentuk. Menurutnya, kaitan langsung persoalan negara hukum

[16] *Ibid.,* hlm. 402.

[17] *Ibid.,* hlm. 402.

ialah persoalan hak asasi. Oleh karena itu, nanti menurutnya dapat dirumuskan sebelum membicarakan hak asasi.

> Jadi begini. Saya sangat setuju sekali kalau Pasal 1 itu memang membicarakan tentang kedaulatan dan bentuk. Tapi persoalan negara hukum, kita lihat saja, sebetulnya kaitan langsung persoalan negara hukum adalah persoalan hak asasi. Oleh karena itu tempatnya nanti adalah saya bayangkan sebelum kita bicara tentang hak asasi. Oleh karena itu jangan di sini. Pada saat kita bicara hak asasi yang penting adalah persoalan *supremacy of law*, itu sebetulnya adalah perlindungan manusia. Yang penting antara negara dan warga negara dan penduduk. Oleh karena itu tempatnya saya bayangkan di sana. Terima kasih. [18]

Tentang alokasi waktu pembahasan persoalan negara hukum, Harun Kamil dari F-UG menyampaikan keberatannya:

> Sebentar Pimpinan. Saya menjadi heran semua orang sepakat ya kita supremasi hukum. Kita akui, ya negara hukum kita mau bikin. Tapi kemudian dengan alasan saya *nggak* jelas tunda dulu saja *deh* memerlukan sesuatu. *Nggak* ada waktu kalau kita sepakat kan nggak lama. Kita sekarang selalu membicarakan alasan waktu terus. Padahal, dengan *ngomong* waktu berjalan terus, *nggak* akan bisa diputus. Jadi, kalau untuk memperlancar persidangan karena dengan alasan bolak-balik waktu karena menjadi alasan obyektif, ya alasan waktu andaikata ditunda juga mohon dicatat juga. Bahwa Utusan Golongan sebetulnya menghendaki pada *session* ini, atau pada seperti ini, minta dibahas masalah supremasi hukum. [19]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mendukung pendapat Harjono. Menurutnya, yang lebih utama adalah menekankan pentingnya supremasi hukum di dalam kerangka melindungi hak-hak warga negara dan penduduk.

> Saya kira kalau kita mengikuti apa yang dilakukan selama 32 tahun yang lalu, dalam hal Undang-Undang Dasar 1945, maka selama Orde Baru kita tahu bahwa rezim Orde Baru yang paling berkehendak dan berkeyakinan bahwa Penjelasan itu merupakan bagian yang tidak terpisahkan

[18] *Ibid.,* hlm. 403.

[19] *Ibid.,* hlm. 403.

dari batang tubuh. Dan kita tahu bahwa di dalam Penjelasan justru dalam sistem pemerintahan negara kunci yang pertama adalah Indonesia ialah negara berdasarkan hukum. Artinya, sebetulnya Orde Baru itu sangat menempatkan supremasi hukum karena dia begitu mengagung-agungkan Penjelasan. Tapi kenyataannya kita rasakan, kita alami lain. Saya mau mengatakan bahwa dengan demikian memang ada dua kemungkinan.

Yang pertama, bahwa karena itu di dalam Penjelasan menjadi kurang penting meskipun dikatakan tidak terpisahkan. Atau yang kedua, memang persoalan watak, persoalan perilaku, persoalan semangat penyelenggaraan negara. *Nah*, karena itu saya sangat mendukung upaya untuk memindahkan prinsip negara hukum yang selama Orde Baru ditempatkan menjadi kunci pertama, tapi tidak dilakukan, masuk ke dalam batang tubuh. Hanya saya lebih mendukung usulan dari Pak Harjono bahwa memang sangat sulit untuk menempatkan itu pada Pasal 1. Tapi mungkin lebih benar lebih tepat ditempatkan pada saat kita membicarakan Pasal 27 bahwa:

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan."

Dalam persoalan itu kita menekankan pentingnya supremasi hukum di dalam kerangka melindungi hak-hak warga negara dan penduduk. Soal waktunya, saya terus terang tidak ingin mengecewakan Pak Harun. Kalau memang Pak Harun mendesak mau dibicarakan, mari kita bicarakan. [20]

Pada 12 Oktober 1999 dilaksanakan rapat PAH III BP MPR ke-6 yang dipimpin oleh Amin Aryoso dari F-PDI Perjuangan dengan agenda antara lain membahas Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 2, Pasal 3.

Kesepakatan untuk menjadikan antara lain pasal negara hukum untuk dibahas sebagai materi perubahan dibacakan oleh Harjono (F-PDIP):

Saya kira itu mengenai hasil kesepakatan-kesepakatan. Di samping itu, Bapak Ibu sekalian kemarin sore pun juga ada tugas yang dilimpahkan kepada Panitia Lima. Tugas itu, sudah menseleksi materi Undang-Undang Dasar 1945

[20] *Ibid.,* hlm. 405.

yang jadi prioritas untuk diamendemen atau diubah. Untuk itu, sekretariat sudah membagikan kepada kita dan memberi informasi tentang pasal-pasal yang perlu diamendemen, yaitu :

1. Pasal 1 Ayat (1),
2. Pasal 2 Ayat (1),

...

8. ...[21]

Amin Aryoso kemudian membacakan tiga alternatif rumusan Pasal 1 Ayat (1).

Usulan itu tadi sudah kita tampung. Tetapi di antara teman-teman ada yang kurang sependapat. Oleh karena itu, apa adanya kita akan *discuss* dengan para pakar. Saya kira demikian.

Jadi sekarang kita meningkat pada acara, yaitu membahas Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 12, Pasal 16, Pasal 25, Pasal 4 Ayat (1), Pasal 22, Pasal 5, Pasal 6. Untuk itu kita mulai dari Bab I.

Bab I ini, naskah Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi sebagai berikut: Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1 Ayat (1):

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik."

Dari naskah hasil kompilasi, ada tiga alternatif. Ada pun mengenai Bab tetap sama, judul juga sama. Judulnya tetap, Bentuk dan Kedaulatan.

Pasal 1 alternatif satu untuk Ayat (1) bunyinya sebagi berikut:

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."

Alternatif 2:

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasar hukum."

Alternatif 3:

"Negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik."

Ini semua sebetulnya latar belakangnya ialah bahwa yang

[21] *Ibid.,* hlm. 416-417.

> subtansial di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu negara hukum hendak dimasukkan di dalam Pasal 1 Ayat (1), tetapi formulasinya terdapat tiga alternatif.
>
> Untuk itu saya kira, saya perlu mendapatkan pandangan dari saudara-saudara di antara tiga alternatif ini, mana yang kira-kira paling sesuai dengan substansi yang kita kehendaki. Untuk itu waktu kami berikan kira-kira masing-masing lima menit. Ada usul tiga menit. Barangkali cukup tiga menit saya kira ya? Mulai dari tengah. Golkar, silakan. [22]

Alternatif-alternatif yang disampaikan oleh Amin Aryoso tersebut kemudian ditanggapi oleh M. Hatta Mustafa dari F-PG. Hatta Mustafa berpendapat bahwa alternatif satu, alternatif dua, atau alternatif tiga sama, yaitu negara kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum tidak ada lagi. Menurutnya, yang lebih penting adalah adanya penegasan Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum. Oleh karena itu, menurut Hatta Mustafa, yang harus dilakukan ialah mengangkat konsepsi negara hukum, yang tadinya di dalam penjelasan. Ia mengusulkan adanya tiga alternatif tetap penting, tetapi kalau dijadikan satu, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum.

> Tinggal kita ingin mengangkat hukum, bagaimana?
>
> Sekarang suasana kebatinan secara nasional bahwa memang ada keinginan supremasi hukum itu sekarang dirubah. Hukum yang tadinya *nggak* kelihatan di dalam undang-undang itu harus dicantumkan. Karena itu kami berpendapat, alternatif satu atau alternatif dua, alternatif tiga ya sama, yaitu negara kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum. *Ndak* ada lagi. Kita tidak yang... atau negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sudah nggak. Karena ini merupakan bagian dari sejarah kita. Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum. Dengan demikian, kita harus mengangkat hukum itu yang tadinya di dalam Penjelasan itu kita angkat ke dalam satu kata. Satu kata ini saudara-saudara sangat penting. Dan itu akan merupakan satu sejarah baru setelah kita merdeka sejak tahun 1945.

[22] *Ibid.,* hlm. 430.

> Jadi, saya usulkan, memang ada tiga alternatif, tapi kalau kita nafaskan jadi satu, yaitu negara kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum, titik! *Nah*, nanti orang akan melihat, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Tapi istilah sekarang, negara kesatuan Republik Indonesia itu sudah diakui internasional dan di Indonesia itu sudah merupakan hal yang tidak dibantah oleh siapa pun. *Nah*, sekarang tinggal kita tempatkan supremasi hukumnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia itu ialah negara hukum, titik!
>
> Itu usul kami dari Partai Golkar. Terima kasih. [23]

Kemudian, Antonius Rahail dari F-KKI menyampaikan bahwa ada beberapa pilihan yang dilakukan terhadap perubahan Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2), termasuk kemungkinan menambahkan Ayat (3) untuk menegaskan konsepsi negara hukum tersebut.

> Ini sejak kita sudah dari tahun 1945 sampai dengan sekarang, di mana suasana kebatinan kita bahwa sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mengalir ke bawah semua sudah di dasarkan oleh hukum itu. Oleh karena itu sejak semula kami katakan bahwa Pasal 1 itu tetap. Di dalamnya sudah mengandung unsur-unsur yang dimaksudkan dengan supremasi hukum itu.
>
> *Nah*, oleh karena itu, kemarin baik di dalam lobi maupun di dalam Paripurna PAH III ini, kami sudah nyatakan secara tegas apa yang juga berkembang di masyarakat dalam konteks kita memasukkan negara hukum ini di dalam, apalagi kalau kita menggunakan juga kata berdasar. *Nah*, kalau berdasar di dalam amendemen yang sekarang kita lakukan bagaimana kontekstualnya dengan masa lalunya?
>
> *Nah*, sekarang kita berhadapan dengan Bab 1 yang merupakan bentuk dan kedaulatan, apakah kita menambah ke Ayat (1) kata "*berdasarkan hukum*" depan ataupun di belakang ataupun di tengah itu termasuk dalam bentuk negara karena kita ketahui Ayat (2) itu hendak berbicara tentang kedaulatan ada di tangan rakyat apakah kita berbicara kedaulatan hukum atau kedaulatan rakyat itu juga insklusif kedaultan hukum. Di dalam kita menempel kata ini saya kira kita perlu untuk mencermati ini ke mana

[23] *Ibid.,* hlm. 431.

> harusnya perkataan hukum ini, negara hukum ini ditempel. Ditempelkan ke Ayat (1) yang mengenai bentuk atau yang mengenai kedaulatan. Atau dia merupakan ayat yang berdiri sendiri, jadi, kita merubah Ayat (1) tidak merubah Ayat (2), tetapi kita membuat ayat tersendiri. Di sini saya kira yang perlu dicermati[24]

Mengenai hal tersebut, Zain Badjeber dari F-PPP, berpendapat bahwa meletakkan kata "*negara hukum*" harus tepat. Menurutnya, F-PPP tidak berkeberatan bahwa itu diangkat karena memang selama ini tidak ada yang mengingkari bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hanya saja hukum itu tidak menjadi supremasi di dalam praktiknya. Zain Badjeber berpendapat bahwa konsepsi negara hukum seharusnya merupakan ayat tersendiri supaya jelas apa yang ditambahkan pada ketentuan Pasal 1.

> ...bahwa Pasal 1 ini, sifat umum daripada negara yang hendak kita dirikan ini. Kalau dalam satu undang-undang selalu merupakan ketentuan umum, payung daripada yang kemudian mengalir pada bab-bab berikutnya. Sehingga di dalam meletakkan kata negara hukum ini, saya kira kita memerlukan kata yang, tempat yang tepat. Kami tidak bekeberatan bahwa itu diangkat karena memang, ya selama ini tidak ada yang, yang mengingkari. Bahwa negara kita ini adalah sebenarnya negara hukum. *Cuma*, bahwa hukum itu tidak menjadi supremasi di dalam prakteknya, itu masalah lain saya kira. Bahwa dia negara hukum tidak ada yang mengingkari.
>
> *Nah*, sekarang di dalam menempatkan ini bagaimana kita menempatkan yang tepat. Kami masih menganggap barangkali untuk menempatkan pada Ayat (1) di dalam berbicara bentuk negara, mungkin kurang, kurang tepat. Kalau kita tempatkan ke Ayat (2), dalam rangka kedaulatan rakyat, juga, ini, apakah sudah kena demikian? Sehingga kami berpikir, apakah tidak sebaiknya, misalnya, ya merupakan ayat tersendiri? Supaya jelas, apa yang kita lakukan, kita tambahkan kepada ketentuan Pasal 1 ini.
>
> Terima kasih. [25]

[24] *Ibid.,* hlm. 431.

[25] *Ibid.,* hlm. 432-433.

Senada dengan Zain Badjeber, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengusulkan bahwa dalam mencantumkan negara hukum kata ini bisa dihindari karena pada paragraf ke-4 dari Pembukaan UUD 1945 secara jelas dinyatakan kata "*berdasarkan.*" Kalau ada pencantuman negara Indonesia berdasarkan hukum, itu akan memberi rancu dalam makna pembukaan. Selain itu, ia juga menambahkan bahwa Bab I tidak hanya membahas bentuk dan kedaulatan, tetapi bentuk kedaulatan dan sistem pemerintahan. Asumsinya konteks negara hukum tersebut masuk pada sistem pemerintahan.

> ...substansinya kami tidak menolak, hanya pada penempatan, itu yang pertama.
>
> Lalu yang kedua, yang ingin saya tambahkan, bahwa kita semua telah sepakat dalam hal amendemen ini kita tidak akan menyentuh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. *Nah*, oleh karenanya, mohon menjadi pertimbangan kita semua dalam mencantumkan negara hukum ini, agar kata "berdasarkan" ini bisa di hindari, begitu. Karena kalau kita baca paragraf keempat dari Pembukaan itu, itu jelas-jelas di situ dinyatakan bahwa susunan negara Republik Indonesia itu berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, lalu Kemanusiaan yang adil dan beradab dan seterusnya. Jadi, kalau akan dicantumkan Negara Indonesia berdasarkan hukum, itu akan memberi kerancuan dalam makna Pembukaan ini.
>
> Oleh karenanya, mohon itu bisa menjadi pertimbangan. Dan sekedar usulan, mungkin bisa menjadi bahan masukan. Kalau ingin dimasukkan pada Bab I, bisa juga ditambah pasalnya atau ayatnya, sehingga *heading* atau judul dari Bab ini tidak hanya Bentuk dan Kedaulatan, tapi Bentuk Kedaulatan dan Sistem Pemerintahan. Sehingga nanti kemudian dalam konteks negara hukum itu masuk pada sistem pemerintahan, kalau kita ingin memindahkan penjelasan negara hukum itu masuk ke dalam batang tubuh itu. Kalau ingin masuk pada Bab I.
>
> Demikian, Pimpinan. [26]

Hamdan Zoelva dari F-PBB berpendapat bahwa pencantuman prinsip *Negara Indonesia adalah negara bermasyarakat hukum* ini sama sekali tidak mengurangi

[26] *Ibid.,* hlm. 433.

bentuk negara yang sudah tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (1). Menurut Hamdan Zoelva, pencantuman negara berdasarkan hukum juga tidak mengubah negara kesatuan yang berbentuk republik. Oleh karena itu, F-PBB kemudian menyatakan setuju dengan alternatif 1 dan alternatif 2. Menurut Hamdan Zoelva pencantuman negara berdasarkan hukum secara substansi sama dengan negara kesatuan yang berbentuk republik.

> Substansi yang kita ingin angkat, yang menjadi topik diskusi kita pada pagi hari ini adalah substansi negara berdasarkan atas hukum. Ini adalah penambahan dari Pasal 1 itu yang tadinya berbunyi:
>
> "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik."
>
> Bagi kami, pencantuman, prinsip negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum ini sama sekali tidak mengurangi bentuk negara yang sudah tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (1) itu. Jadi, tetap saja negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hanya substansi negara berdasarkan atas hukum ini, kitatambahkan di situ sebagai salah satu substansi elemen dasar. Negara kita adalah negara yang memegang teguh prinsip supremasi hukum itu.
>
> Oleh karena itu, pencantuman negara berdasarkan atas hukum juga tidak merubah negara kesatuan yang berbentuk republik itu. Oleh karena itu, kami setuju dengan alternatif satu setuju, alternatif dua juga setuju karena substansinya sama, bahwa kita tambah satu prinsip dalam negara kita adalah negara yang berdasarkan atas hukum itu. Ini sebenarnya tidak rancu dengan dasar negara yang lain. [27]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi juga memberikan pendapatnya tentang konsep negara hukum. Menurutnya cita-cita negara hukum itu sudah masuk dalam salah satu pokok pikiran di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga perwujudannya ialah Indonesia adalah negara berbentuk republik, yang merupakan perwujudan hukum kedaulatan di tangan rakyat, tidak anarkis, tidak monarkis sehingga republik itu berarti di situ sudah ada hukum. Menurutnya, jika tidak mencantumkan secara tegas negara hukum di dalam Pasal 1 menjadi tidak ada persoalan. Akan

[27] *Ibid.,* hlm. 433-434.

tetapi, kalau ingin ada penegasan supremasi hukum diwujudkan di dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, konsepsinya kembali kepada terjemahan asli *rechtsstaat*.

> Sebetulnya kalau kita ingin menyimak dengan baik, pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebetulnya di situ sudah ada tercakup *rechtsidee*. Jadi, cita-cita hukum dan cita-cita negara hukum itu sudah masuk dalam salah satu pokok pikiran di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga perwujudannya itu dinyatakanlah bahwa Indonesia ini adalah negara berbentuk republik. Republik itu adalah perwujudan hukum. Kedaulatan di tangan rakyat. Tidak anarkis, tidak monarkis, sehingga republik itu konotasinya juga sudah berarti di situ sudah ada hukum.
>
> *Nah*, sebetulnya kalau kita tidak mencantumkan secara tegas adanya kalimat hukum di dalam Pasal 1 itu juga tidak ada persoalan. Akan tetapi, kalau memang kita ingin juga, adalah supaya dilihat orang bahwa memang betul ada supremasi hukum kita wujudkan di dalam mengamendir Undang-Undang Dasar 1945 ini, maka kita kembali kepada terjemahan asli dari *rechtsstaat*. *Rechtsstaat* itu adalah berdasarkan atas hukum. Artinya, segala tindakan yang dilakukan, itu haruslah berdasarkan atas hukum, tetapi bukan negara hukum. Kalau negara hukum konotasinya bisa negatif. Tidak melalui suatu proses mekanisme. Tapi kalau memang melalui mekanisme, ingin mewujudkan supremasi hukum, maka kalimatnya adalah sesuai dengan alternatif kedua, kita tambahkan dengan kalimat atas. [28]

Tanggapan tentang konsep negara hukum juga disampaikan oleh Asnawi Latif dari F-PDU. Menurut Asnawi, fraksinya dalam ucapan maupun teks yang disampaikan ke Badan Pekerja tidak mengajukan perubahan Pasal 1, sebab sebenarnya teks tersebut sudah mengandung konsepsi "*negara hukum*". Namun, jika akan dicantumkan kata negara hukum, F-PDU lebih condong pada alternatif tiga, yaitu tidak menyebutkan *dasar*.

> Fraksi kami dari awal tidak mengajukan perubahan Pasal 1 Ayat (1) ini. Ada tambahan? [ada suara-suara]
>
> Saudara Pimpinan.

[28] *Ibid.,* hlm. 434.

> Saya ulangi lagi, bahwa fraksi kami baik dalam ucapan maupun teks yang kami sampaikan ke Majelis, ke BP ini, tidak mengajukan amendemen Pasal 1 ini. Sebab apa yang dikemukakan oleh saudara-saudara dari awal sampai hari ini, bahwa sebenarnya teks ini sudah mengandung ide negara hukum. Kenapa mesti *over bodig*, itu ditambah lagi negara hukum, sedangkan bentuk ini, Bab I ini menjelaskan tentang bentuk negara.
>
> Lalu Ayat (2), mengenai kedaulatan. Saya pikir, kedaulatan rakyat itu demokrasi dalam arti bahasa kita. Demokrasi itu intinya kan hukum. Jadi, praktek kenegaraan yang selama ini, pincang. Masa Orde Lama dikenal politik sebagai panglima. Orde Baru, ekonomi dikenal sebagai panglima. Sekarang masa reformasi ini, ingin menegakkan hukum sehingga istilah supremasi hukum ini sampai ke kampung-kampung, walaupun mereka tidak mengerti apa supremasi hukum. Dikira "Supermi" barangkali.
>
> Oleh karena itu, saudara-saudara, kendati pun fraksi kami tidak mengajukan usulan seperti itu, kalau memang akan dicantumkan, saya lebih condong pada alternatif tiga. Sebab alternatif tiga itu tidak menyebut dasar, tidak menyebut apa-apa. Di situ ada negara hukum. Jadi satu napas. Oleh karena itu, negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Oleh karena itu, *heading* di atas tidak perlu dirubah, sebab di sini cerita tentang bentuk negara. [29]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB berpendapat bahwa penggunaan kata-kata "*berdasarkan hukum*" menimbulkan adanya kekhawatiran bahwa prinsip negara hukum hanya dalam pengertian formal. Artinya, berdasarkan 'hukum formal'. Sebaliknya, kalau digunakan istilah negara hukum, tidak tertutup kemungkinan muncul kekhawatiran bahwa negara diktator. Padahal yang diinginkan ialah negara hukum diterjemahkan di dalam pengertian bahwa hukum, itu bersifat satu sisi *rechtmatig*. Artinya dasar hukumnya jelas, tetapi juga *doelmatig* 'kegunaannya' juga jelas.

> Pertama, dari PDKB sebetulnya ingin mendukung, andaikata Pasal 1 ini tetap. Akan tetapi, kita juga sangat menyadari betapa tuntutan untuk penekanan masalah hukum ini

[29] *Ibid.,* hlm. 435.

diangkat, justru karena praktek-praktek yang kita alami bersama selama ini. Akan tetapi memang tidak mudah, karena kalau kita melihat kata-kata berdasarkan hukum, ada kekhawatiran bahwa kita terjebak kepada prinsip negara hukum hanya dalam pengertian formal. Artinya, berdasarkan hukum, hukum formal. Sebaliknya, kalau kita menggunakan istilah negara hukum. Tadi misalnya Saudara Patrialis mengkhawatirkan bahwa, ini jangan-jangan menjadi diktator, meskipun seperti dikatakan berulang kali antara lain oleh Pak Slamet Effendy Yusuf, misalnya, bahwa beda pakar bisa berbeda karena buat kami juga berbeda.

Prinsip negara hukum ini setidak-tidaknya mengandung tiga ciri.

Yang pertama, dia melindungi hak asasi manusia.

Yang kedua, ia mengakui asas legalitas.

Dan yang ketiga, memiliki peradilan yang bebas yang adil.

Itu negara hukum. Itu salah satu teori. Bisa saja berbeda. Jadi, memang persoalannya lalu kalau kita lalu melihat latar belakang, suasana kebatinan ketika teks atau prinsip supremasi hukum yang ada dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, sebetulnya kan yang diinginkan itu negara hukum itu diterjemahkan di dalam pengertian bahwa hukum itu bersifat satu sisi *rechtmatig*. Artinya, dasar hukumnya jelas, tetapi juga *doelmatig*. Artinya, kegunaannya juga jelas. Mengapa demikian? Karena di dalam Pembukaan dikatakan bahwa negara itu harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kesejahteraan umum. Artinya keadilan, *gitu*. Artinya, dia tidak, tidak hanya terbatas pada masalah-masalah hukum dalam arti formal.

Karena itu, kita sepakat kalau kita berhati-hatilah setidak-tidaknya untuk tidak terlalu cepat memutuskan, tapi mungkin kita perlu lobi yang lebih mendalam. Terima kasih. [30]

Valina Singka Subekti dari F-UG berpendapat bahwa berbagai penggunaan kata dan istilah harus dicarikan solusinya.

[30] *Ibid.,* hlm. 436.

Selain itu, tiga alternatif yang diajukan dapat menjadi pertimbangan sebagai bahan rumusan.

> *Nah*, sekarang masalah timbul. Bagaimana untuk memasukan kata-kata hukum ini di dalam Pasal 1 ini? Beberapa alternatif kemarin dikemukakan. Lalu, dengan niat baik juga kami mengemukakan alternatif ketiga kemarin, yang itu mungkin bisa menjadi bahan pertimbangan kita semua. Oleh karena di situ kami mencantumkan kalimat bahwa Indonesia itu adalah negara hukum. Jadi, negara hukum itu adalah negara yang bertumpu pada kedaulatan rakyat.
>
> Sementara tadi teman dari PPP mengatakan, kalau dicantumkan kata-kata "berdasarkan", itu nanti akan merancukan pokok pikiran yang muncul di dalam *Preambule* negara kita adalah negara yang berdasarkan Pancasila, Ketuhanan Yang Maha Esa dan sebagainya itu. Tetapi, ini juga bukan harga mati. Marilah kita bicarakan bersama-sama dan kita carikan, apa solusinya yang terbaik.[31]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyatakan setuju konsepsi negara berdasarkan hukum atau keberadaan supremasi hukum. Namun, menurutnya rumusan kalimat hendaknya dikembalikan kepada bentuk negara.

> Kami pada prinsip mendukung sekali adanya suatu rumusan bahwa kita ini negara hukum atau supremasi hukum. Dan ini juga setelah kita cermati, kita dapatkan di dalam pasal-pasal dari Undang-Undang Dasar ini.
>
> Kemudian kembali kepada Bab I, yang judulnya adalah Bentuk dan Kedaulatan. Kemudian Pasal 1 rumusan Ayat (1). Rumusan-rumusan ini adalah rumusan mengenai bentuk negara. Di sini ada dua unsur, yaitu kesatuan dan republik. Kemudian kita tambahkan kepada hukum. Secara substansi, barangkali seperti yang kami sampaikan tadi bahwa kami setuju, negara berdasarkan atau di mana ada supremasi hukum. Namun, ini kalau dalam rumusan kalimat, ini hendaknya kita kembalikan kepada bentuk negara. [32]

Sementara itu, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDI Perjuangan menyatakan setuju mengangkat konsepsi negara

[31] *Ibid.,* hlm. 437.

[32] *Ibid.,* hlm. 437.

hukum dalam Penjelasan. Lantas mempertanyakan tentang kemungkinan apakah Penjelasan tersebut ditiadakan atau tetap.

> Sistem pemerintahan negara itu saya katakan ada tujuh butir ini. Yaitu butir pertama yang mengatakan Indonesia ialah berdasar atas hukum. Butir dua ya, pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi. Ya ini juga. Apa yang dimaksud dengan ini, dengan sistem pemerintahan negara. Tapi, ini sistem pemerintahan negara. Tapi pasal-pasal ini sendiri kalau menurut keinginan daripada bapak-bapak pendiri negara kita adalah hukumnya dari dasar negara. Dan ini pun hanya sebagian yang tertulis saja. Jadi hukumnya dari lima dasar negara itu, itulah pasal-pasal ini. [Suara dari pimpinan mengingatkan waktu].
>
> *Nah*, tadi kami prinsipnya setuju bahwa sistem pemerintahan negara kita adalah berdasar atas hukum dan juga pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi. *Nah*, ini apakah mau kita angkat ke dalam Pembukaan, apakah tidak, itu terserah bagaimana kesepakatan kita. Tapi, kami kembali kepada ke usulan semula bahwa Pasal 1 Ayat (1) kami memang sejak awal menghendaki bahwa rumusan itu adalah tetap. Tidak mengalami perubahan. [33]

Andi Mattalatta dari F-PG menyimpulkan bahwa hampir semua pendapat yang telah disampaikan menekankan perlunya supremasi hukum. Ia berpendapat bahwa agenda selanjutnya yang harus dilakukan ialah menuangkan konsep tersebut dalam rumusan UUD.

> Kalau kita mendengarkan seluruh pembicaraan, tak satu pun di antara kita yang mengingkari perlunya penegakan supremasi hukum. Saya kira semua kita sama dalam semangat itu. Hanya bagaimana menuangkannya dalam undang-undang itu menjadi persoalan.
>
> Saya lihat di sini ada berapa pertanyaan-pertayaan. Yang pertama, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum, itu merupakan bagian dari bentuk negara atau bukan?
>
> Pertanyaan yang kedua, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem penyelenggaraan negara?

[33] *Ibid.,* hlm. 439.

> Yang ketiga, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan?
>
> Dan yang keempat, apakah negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum itu bagian dari sistem sosial atau kehidupan kemasyarakatan?
>
> Kalau jawabannya dia merupakan bentuk negara, dia di Pasal 1. Kalau jawabannya merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan negara, mungkin tempatnya di Bab I, hanya judul Bab I-nya yang perlu ditambah. Bentuk, Kedaulatan dan Penyelenggaraan Negara. [34]

Atas dasar simpulan dan pendapat yang dikemukakan Andi Mattalatta dari F-PG, pimpinan rapat, Amin Aryoso dari F-PDI Perjuangan, menawarkan untuk memutuskan berbagai alternatif tersebut menawarkan apakah tidak sebaiknya dilakukan lobi untuk mendapatkan titik temu.

> Saya kira ini usul yang simpatik juga dari Golkar. Jadi, kesimpulannya dari pembicaraan-pembicaraan yang muncul, satu, ingin supaya masalah Pasal 1 ini ditunda atau dianggap tetap.
>
> Alternatif kedua, menginginkan supaya pasal ini diamendemen dengan empat alternatif. *Nah*, untuk memutuskan ini saya ingin menawarkan apakah tidak sebaiknya kita lobi untuk mendapatkan titik-titik temu. Kalau itu disetujui, saya mengusulkan sidang ini diskors untuk 15 menit sambil kita bertukar pikiran. Disetujui? [35]

Setelah itu rapat ditunda selama 15 menit, kemudian dilanjutkan kembali. Selanjutnya, Amin Aryoso memaparkan hasil lobi dan musyawarah yang dilakukan selama rapat ditunda.

> ...dapat kami laporkan, hasil *lobying* atau hasil musyawarah yang telah kita adakan, diperoleh kesimpulan bahwa kita akan merumuskan alternatif-alternatif, baik yang itu menyangkut pemikiran mengenai Pasal 1 Ayat (1), maupun yang berpendapat bahwa perumusan Pasal 1 Ayat (1) tetap, ataupun menambah satu ayat mengenai negara hukum. Itu kita rumuskan dengan pengertian bahwa pada

[34] *Ibid.,* hlm. 439-440.

[35] *Ibid.,* hlm. 440.

> intinya atau pada semangatnya, kita semua menghendaki supaya supremasi hukum dalam pengertian supremasi hukum yang mengacu pada Pembukaan UUD 1945 itu tetap dipertahankan dan betul-betul dilaksanakan, maka rumusan-rumusan ini nanti akan kita bawa bertukar pikiran berdiskusi dengan para pakar yang akan hadir pada jam dua [pukul 14.00] nanti. Di antaranya yang menurut laporan dari sekretariat yang akan hadir adalah:
>
> Satu, Prof. Harun Al Rasyid, Kemudian, Prof. Bagir Manan, Prof. Sri Soemantri, dan, Satu lagi, Prof. Soewoto dari Airlangga, [36]

Setelah sempat diskor, rapat kembali dimulai dengan dihadiri beberapa pakar. Dalam rapat itu, Amin Aryoso memberi pengantar:

> Di dalam pembahasan selama ini memang terdapat problem hukum yang menjadi bahasan kita sekarang ini. Yaitu satu, mengenai prinsip hukum yang menjadi dambaan kita semua. Bahwa sesuai dengan asas supremasi hukum di dalam penjelasan UUD 1945, maka negara hukum ini menjadi dipandang perlu untuk ditingkatkan dan dimasukkan menjadi salah satu pasal atau disisipkan dalam salah satu pasal di dalam Undang-Undang Dasar. Problemnya timbul ialah mengenai tempat dan substansi sehingga tidak merubah sistim. [37]

Selain itu, pimpinan rapat secara khusus juga menyampaikan terdapatnya hasil kompilasi tujuh alternatif penyisipan kalimat negara hukum dalam Pasal 1 ayat (1):

> Naskah UUD 1945 menyebutkan, negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sedangkan hasil kompilasi, maksudnya hasil kompilasi ialah beberapa pemikiran yang muncul di dalam Panitia *Ad Hoc* III terdapat tujuh alternatif untuk menyisipkan pengertian negara hukum di dalam Pasal 1 Ayat (1). Untuk itu saya bacakan alternatif pertama:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum."
>
> Alternatif dua:

[36] *Ibid.,* hlm. 441.

[37] *Ibid.,* hlm. 451.

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan hukum."

Alternatif tiga:

"Negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik."

Alternatif empat, formulasinya tetap. Alternatif empat formulasinya tetap, ini dengan penjelasan bahwa jiwa negara hukum itu memang sudah ada pada Pembukaan maupun di dalam pasal-pasalnya.

Alternatif lima:

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan atas hukum."

Alternatif enam:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum."

Alternatif tujuh:

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang menjunjung tinggi hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran."

Ini adalah salah satu problem yang dihadapi oleh Panitia *Ad Hoc* III. [38]

Andi Mattalatta dari F-PG tetap mempertanyakan posisi dan tempat diletakannya perubahan mengenai pasal negara hukum dalam UUD 1945.

Masalah yang kedua, di dalam rangka amendemen itu, ada semangat di antara kami, untuk menghilangkan Penjelasan dengan asumsi semua kaidah-kaidah pokok yang prinsipil dalam Penjelasan, yang oleh beberapa orang diakui banyak, akan diangkat ke batang tubuh. Salah satu diantaranya adalah prinsip supremasi hukum, negara hukum.

Lalu menjadi pertanyaan kalau itu kita mau angkat ke batang tubuh tempatnya di mana? Apakah prinsip negara hukum itu merupakan bagian dari bentuk negara, sehingga tempatnya di Pasal 1? Atau bagian dari sistem penyelenggaraan negara yang belum ada babnya, atau bagian dari sistem pemerintahkan negara sehingga ditempatkan di situ atau bagian dari sistem kehidupan sosial, sehingga ditempatkan di bab mengenai kesejahteraan

[38] *Ibid.,* hlm. 452.

> sosial? Ini *multiple choice*. Tolong jawab salah satu di antaranya. [39]

Patrialis Akbar dari F-Refromasi juga melakukan hal yang sama untuk pertanyaan yang berbeda mengenai negara hukum:

> Mana yang lebih pantas dan cocok menurut arti yang sesungguhnya, pertama adalah Indonesia negara hukum itu maksudnya apa? Yang kedua Indonesia negara berdasar hukum, yang ketiga Indonesia negara berdasarkan atas hukum. Jadi ada 3 kalimat. Jadi mohon mana yang paling tepat untuk mewujudkan kalimat ini sehingga kelihatan bahwa negara Indonesia itu memang menjunjung tinggi keberadaan hukum. Itu satu. Yang kedua, satu *aja* dulu, negara hukum. [40]

Dalam rapat PAH III BP MPR Ke-7 (Lanjutan), 13 Oktober 1999 yang diketuai Amin Aryoso, Sri Soemantri mencoba menjawab pertanyaan Patrialis tentang rumusan negara hukum:

> Memang ini ada seorang teman yang membedakan dua istilah itu. Yaitu, almarhum Profesor Hamid S Atamimi. Sebetulnya menurut saya, negara Indonesia berdasarkan atas hukum atau negara Indonesia adalah negara hukum itu, menurut saya sama saja. Oleh karena itu, saya mempunyai catatan terhadap rumusan Panitia *Ad Hoc* ini, yaitu ada tujuh alternatif, barangkali saya bisa menambahkan alternatif yang ke delapan. Sebaiknya dipisah *aja* sekaligus daripada nanti rumusannnya berbeda-beda mulai dari alternatif pertama sampai ke tujuh.
>
> Pertama, negara Indonesia adalah negara hukum. Apakah mau ditambah yang berintikan keadilan dan kebenaran.
>
> Kemudian ayat yang keduanya, negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. *Dus*, dua ayat, tapi merupakan bagian dari satu pasal sebab ini kelihatannya *cuma* rumusan yang berbeda-beda mulai dari alternatif yang pertama[41]

---

[39] *Ibid.,* hlm. 476.

[40] *Ibid.,* hlm. 485.

[41] *Ibid.,* hlm. 546.

Atas penjelasan tim pakar, Aberson Marle Sihaloho (F-PDIP) mencoba memperdalamnya:

> Di dalam sistem pemerintahan negara, butir romawi II dikatakan demikian Pak, pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). *Nah*, jadi butir romawi I tadi yang dikatakan negara berdasar atas hukum. Tetapi romawi II dikatakan pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Ini tolong Pak Prof, apa yang dimaksudkan dengan ini. [42]

Salah satu anggota pakar, Sri Soemantri langsung menjawab:

> Barangkali terlalu berlebihan. Kalau dikatakan negara berdasar hukum. Konstitusi hukum atau bukan? Konstitusi kan bagian dari hukum dan itu sebetulnya tidak perlu ada, apa namanya, dikatakan... [43]
>
> ...Pemerintah kan bagian dari negara Pak. Untuk ada negara *kan* diperlukan rakyat, wilayah, rakyat, pemerintah. *Dus*, kalau negara itu dikatakan berdasar atas hukum atau negara hukum, otomatis pemerintahannya pun harus tunduk kepada konstitusi atau pada hukum pada umumnya. Barangkali berkelebihan menurut saya ya. Ini terserah kepada bapak-bapak yang punya wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar. [44]

Hasil pembahasan dalam rapat PAH I dilaporkan kepada rapat BP MPR ke-3, 14 Oktober 1999. Namun, dalam laporan tersebut tidak disinggung mengenai ketentuan negara hukum, hanya disebut sebagai pasal yang menjadi pokok-pokok materi yang menjadi prioritas untuk dilakukan perubahan[45]. Dengan demikian, ketentuan mengenai prinsip negara hukum juga belum menjadi materi pembahasan dalam Komisi C yang membidangi pembahasan Rancangan Perubahan UUD 1945.

Dalam Rapat Paripurna ke-10 Sidang Umum MPR, 16 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Kwik Kian Gie, Sutjipto dari F-UG mendukung apabila ada beberapa norma di

---

[42] *Ibid.,* hlm. 546.

[43] *Ibid.,* hlm. 547.

[44] *Ibid.,* hlm. 547.

[45] *Ibid.,* hlm. 572.

Penjelasan dituang sebagai pasal-pasal termasuk tentang negara hukum:

> Fraksi Utusan Golongan juga menyetujui apabila dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat norma-norma yang normatif dapat diangkat sebagai Pasal-Pasal di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 antara lain pengertian tentang negara hukum. [46]

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Mengingat ketentuan mengenai prinsip negara hukum belum dapat diputuskan pada perubahan pertama, pembahasannya dilanjutkan pada masa perubahan kedua oleh BP MPR, khususnya dalam PAH I. Di dalam pemandangan umum fraksi pada rapat BP MPR, belum ada fraksi yang menyinggung secara khusus ketentuan mengenai negara hukum.

Pada rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, fraksi-fraksi menyampaikan pengantar musyawarahnya. Dalam rapat tersebut terdapat beberapa fraksi yang mengemukakan masalah prinsip negara hukum, yaitu F-PPP dan F-PBB.

Lukman Hakim Saefuddin, juru bicara F-PPP menyampaikan materi negara hukum yang semula terdapat dalam Penjelasan akan diangkat ke pasal-pasal. Berikut ini pernyataannya.

> Pada persidangan yang lalu, Panitia *Ad Hoc* III yang kini berganti menjadi Panitia *Ad Hoc* I, Badan Pekerja MPR, sudah mulai membahas perubahan pada Pasal 1 Bab I tentang Negara Hukum sebagai materi muatan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang akan diangkat ke Batang Tubuh Undang-Undang Dasar. Demikian pula perlu pemikiran adanya pembaharuan mengenai sendi-sendi bernegara dengan membedakan antara sendi filosofis dan sendi-sendi politik. Sendi filosofis bernegara adalah Pancasila, sedangkan sendi politik bernegara mencakup sendi-sendi demokrasi, sendi negara berdasarkan atas

[46] *Ibid.,* hlm. 635-636.

> hukum, sendi keadilan sosial dan lain-lain. Sendi-sendi ini perlu dicermati untuk dimuat secara tegas dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, tidak hanya dimuat dalam Pembukaan. Terhadap sendi-sendi ini dapat ditentukan sebagai sesuatu yang tidak akan menjadi objek perubahan atau objek amendemen di kemudian hari. [47]

Pengantar dari F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva sebagai berikut.

> ...
>
> 3. Menurut pandangan kami, untuk mendeteksi dan mengetahui hal-hal mendasar yang menjadi kebutuhan negara dan bangsa kita pada saat ini, paling tidak dapat dipandang dari dua segi yaitu; Pertama, pengalaman-pengalaman buruk bangsa kita yang telah kita lalui pada tiga periode pemerintahan yang lalu, termasuk pengalaman pada awal pemerintahan sekarang ini yang perlu kita perbaiki bersama. Dalam hal ini dapat dicatat antara lain masalah susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, masalah kepresidenan, masalah negara hukum dan supremasi hukum termasuk masalah hak-hak asasi manusia serta hubungan antara lembaga tinggi dan tertinggi negara...[48]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-4, 7 Desember 1999 yang diketuai Jakob Tobing, Valina Singka Subekti yang mewakili F-UG menyampaikan adanya penegasan terhadap penegakan hukum sebagai wujud dari negara hukum:

> ...
>
> 5. Penegasan tentang penegakan hukum di negara kita sangat penting sebagai perwujudan dari negara hukum dan supremasi hukum seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Seperti kita ketahui supremasi hukum adalah dasar dari tegaknya demokrasi. Penegakan hukum hendaknya dilakukan bersama-sama oleh pengadilan, kejaksaan, kepolisian dan badan-badan lain yang nantinya diatur oleh UU.
>
> ... [49]

---

[47] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.95.

[48] *Ibid*., hlm. 98.

[49] *Ibid*., hlm. 142.

Setelah rapat tersebut, tidak ada lagi pembahasan mengenai negara hukum, baik dalam rapat PAH, BP, komisi, maupun dalam rapat Paripurna Majelis dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000.

Selain Perubahan Kedua UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000, MPR juga memutuskan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 mengenai Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Ketetapan tersebut terdapat lampiran mengenai rancangan materi perubahan tentang negara hukum adalah sebagai berikut.

BAB I

BENTUK, (DASAR), DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(4) Negara Indonesia adalah negara hukum.

C. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Pembahasan mengenai negara hukum dilanjutkan pada masa perubahan ketiga. Mengawali proses pembahasan, dalam rapat BP MPR ke-1, 5 September 2000, didengarkan pengantar musyawarah dari setiap fraksi. Namun pada kesempatan tersebut belum ada fraksi yang mengemukakan pandangan khusus terhadap ketentuan tentang prinsip negara hukum.

Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-7, 13 Desember 2000, yang diketuai Jakob Tobing, Sutjipno menyampaikan negara hukum hubungannya dengan demokrasi:

> Maka menurut rumus daripada *democratiche rechtsstaat*, maka demokrasi itu sendiri adalah merupakan *staatssvorm*, sedangkan *rechtsstaat* asas negara hukum yang membatasi demokrasi agar tidak menjadi anarki. Maka atas dasar itulah maka rumusan negara kita sebaiknya dia menganut *democratiche rechtsstaat*... [50]

Salah seorang tim pakar, Dahlan Ranuwihardjo, mencoba merespon pernyataan Sutjipno:

[50] *Ibid*., hlm. 220.

> Lalu mengenai empat syarat yang Saudara Sutjipno kemukakan mengenai suatu negara demokratik yang negara hukum, itu sepenuhnya saya setujui. Yaitu pertama, tercantumkannya hak-hak asasi. Kedua, terjadinya pemisahan kekuasaan negara dalam menurut teori *trias politica*. Ketiga adanya apa namanya, keharusan prosedur itu menurut hukum *wetmatigheid van bestuur*. Dan keempat, adalah adanya peradilan tata usaha negara. [51]

Anggota pakar yang lain, Sri Soemantri, mencoba menambahkan sisi historis konstitusi kaitannya dengan negara hukum:

> Para pendiri negara juga menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara hukum dan ya mungkin ada paham yang lain, itu menjadi pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. [52]

Sementara dalam Rapat PAH I BP MPR ke-8, 14 Desember 2000, yang diketuai Jakob Tobing, Zain Badjeber dari F-PPP mulai membicarakan mekanisme penempatan substansi penjelasan ke batang tubuh termasuk tema negara hukum:

> Kalau kita telusuri kembali pada waktu di PAH III kita pernah misalnya membicarakan masalah mengangkat substansi dari Penjelasan ke batang tubuh seperti halnya negara hukum di mana tempatnya, di sini. Kalau kita mengikuti sistematika atau struktur dari Undang-Undang Dasar yang sekarang, tentunya kita kelompokkan dengan mulai dari Pasal 1 ini berbicara tentang ini, ini, apakah itu cukup atau ada tambahan? [53]

Hal yang sama juga dilontarkan Harun Kamil dari F-UG mengenai posisi negara hukum:

> ...bahwa juga di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, ada hal-hal yang normatif yang bisa dipindahkan ke dalam pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Jadi, pasal sama batang tubuh tidak bertentangan ini Pak Asnawi. Dipisahkan pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, langsung senyum sama saya *kan* begitu... Contohnya mengenai

[51] *Ibid*., hlm. 238-239.

[52] *Ibid*., hlm. 249.

[53] *Ibid*., hlm. 291.

> masalah disebutkan mengenai negara hukum, waktu itu sudah pernah dibahas kemudian coba dimasukkan di Pasal 1 tapi tidak berhasil.
>
> Suatu negara hukum maksudnya adalah sistem hukum, ya artinya ditunda oleh karena itu kita coba angkat kembali. Berangkat dari semangat kita untuk melakukan supremasi hukum tentu harus tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Apakah dalam satu sifat yang satu kata tetapi menjiwai seluruh Undang-Undang Dasar atau kemudian ada berada tersebar di pasal-pasal di semangatnya supremasi hukum, *Iha* ini yang tentu kita harus bicarakan lebih jauh. [54]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-15, 17 Februari 2000 yang dipimpin Harun Kamil, wakil Wantannas, Ahfas Mufti, mengemukakan:

> ...kita mengetahui negara kita adalah negara hukum. Oleh karena itu harus ditegaskan pada berikutnya bahwa negara Indonesia adalah berdasarkan hukum. Ditambahkan di dalam pasal itu Pak, jadi Ayat (1) nya tetap negara kesatuan tadi Republik Indonesia, tapi ditambahkan sebagai pengukuh bahwa negara Indonesia ini adalah negara hukum. [55]

Mengenai perdebatan tentang negara hukum, Lukman Hakim Saefuddin (F-PPP) juga menjelaskan:

> Lalu ketika itu memang PAH III yang membahas tentang amendemen ketika Sidang Umum yang lalu, itu hampir seluruh fraksi pada dasarnya sudah sepakat bahwa Pasal 1 ini akan dirubah dengan memasukan negara hukum. Jadi selain negara kesatuan kita juga ingin menyatakan secara eksplisit bahwa republik ini negara hukum. *Nah*, ketika itu tidak disepakati menyangkut redaksional saja, tapi substansi itu sudah apakah dengan menolak perubahan Pasal 1, kemudian apakah juga menolak itu? Itu yang saya ingin klarifikasi. [56]

Namun Purnomo Yusgiantoro dari Lemhannas memiliki pandangan berbeda tentang penempatan negara hukum dalam konstitusi:

---

[54] *Ibid*., hlm. 295.

[55] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.129.

[56] *Ibid*., hlm.147.

> Mengenai negara hukum, tadi barangkali disampaikan. Kami membaca dan memang itu sudah ada dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar, jadi itu memang sudah ter-*cover* di dalam sistem pemerintahan negara, jadi menurut kami sudah cukup di situ. [57]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-17 21 Februari 2000, pemimpin rapat, Jakob Tobing kembali mengingatkan beberapa hasil pembahasan lalu termasuk soal negara hukum:

> ...yang sudah atau sedang dikerjakan oleh PAH I ini. Berdasarkan kesepakatan pada Sidang Umum MPR yang lalu kita memang berkehendak untuk menyempurnaan amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mana kita sepakat yang mana untuk pembukaannya sendiri Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu adalah tetap seperti itu dalam posisi seperti itu. Di mana pokok-pokok pikirannya dijabarkan ke dalam pasal-pasalnya, begitu termasuk di sana pokok-pokok pikiran negara hukum...[58]

Luhut MP Pangaribuan dari PBHI memberikan penilaian pada aspek negara hukum dalam konstitusi:

> ...Undang-Undang Dasar 1945 itu kan sebenarnya sudah jelas menganut *rule of law* artinya negara hukum *rechtsstaat*, tapi di dalam jabaran pasal-pasalnya itu tidak tercermin, termasuk didalamnya mengenai kemandirian kekuasaan kehakiman *independent sub judiciary* yang tadi banyak dibicarakan mengenai Pasal 24 dan 25. Itu tidak tercermin di sana. [59]

Syafrudin Bahar dari AIPI mengajukan pendapatnya tentang negara hukum:

> Saya berpendapat perlu kita pilih-pilih lagi, mana yang substansial, itu yang masuk ke Undang-Undang Dasar. Seperti asas negara hukum, ada di Penjelasan tidak ada di batang tubuh, itu harus masuk. [60]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-24 1 Maret 2000, ketua

---

[57] *Ibid*., hlm.159.

[58] *Ibid*., hlm.240.

[59] *Ibid*., hlm.260.

[60] *Ibid*., hlm.328.

rapat, Jakob Tobing kembali mengulas beberapa kesepakatan yang lalu termasuk soal negara hukum:

> Disepakati pula bahwa kita adalah negara hukum.[61]

Ida Bagus Gunadha dari Parisadha Hindu mengemukakan sikapnya tentang apa yang perlu dipertahankan dalam UUD 1945 termasuk negara hukum:

> Ada beberapa prinsip yang di dalam penyelenggaraan negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menurut kami dari Parisadha Hindu Dharma Indonesia yang perlu dipertahankan:
>
> Yang Pertama adalah masalah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Yang kedua adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang ketiga adalah masalah kedaulatan rakyat. Yang keempat adalah prinsip negara hukum...[62]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-25 2 Maret 2000 yang diketuai Jakob Tobing, Harun Kamil mengusulkan pencantuman negara hukum dalam pasal-pasal:

> Pertama, tentang masalah supremasi adalah negara hukum. Perlukah dicantumkan di dalam pasal-pasal sebagai dasar negara atau apa namanya, penyebutan bahwa negara berdasarkan hukum atau negara hukum. Sehingga nanti menjiwai di dalam penegakan hukum dan lain-lain. Tapi ada yang menyebut kita negara hukum yang disebut juga di dalam Penjelasan, *kan* begitu? Negara kita adalah *rechtsstaat* bukan *machtsstaat*. [63]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-32 17 Mei 2000 yang diketuai Jakob Tobing, Harjono dari F-PDIP menjelaskan usulnya tentang negara hukum:

> Kemudian Pasal 1 yang merupakan satu-satunya pasal dalam Bab I mempunyai Ayat (4), bunyinya: "Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang Menjunjung tinggi Hak-Hak Asasi Manusia." Jadi Bab I terdiri dari satu pasal dan terdiri atas empat ayat. Pengubahan dari Bab I lama tetap satu pasal yang hanya dua ayat, itu satu pengubahan

[61] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.2.

[62] *Ibid.,* hlm.3.

[63] *Ibid.,* hlm.93.

kristalisasi dalam bentuk tertulis yang kami ajukan, dari sini ada beberapa hal-hal yang sebenarnya bisa dilihat:

... Persoalan negara hukum ini sudah menjadi wacana publik yang begitu luas dan juga menjadi catatan pada Panitia *Ad Hoc* III dulu, dan kita juga sempat memikirkan di mana pencantuman klausul negara hukum itu, dan kami memikirkan alangkah lengkapnya kalau Pasal 1 itu juga di dalam Ayat (4)-nya mencantumkan ketentuan negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Itu kira-kira suatu kesepakatan umum. Tinggal hanya kita memikirkan bagaimana merumuskan dan meletakkan kesepakatan umum kita itu dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945.[64]

Tentang penempatan negara hukum dalam konstitusi, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengusulkan:

Pasal 1 ini yang semula terdiri dari dua ayat, kami mengusulkan menjadi tiga ayat. Ayat (1) kami mengusulkan berbunyi: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan." Jadi pada Ayat (1) ini substansi yang kami usulkan adalah selain kesatuan dan republik, maka merdeka, berdaulat, dan merupakan negara hukum. Itulah yang kami usulkan untuk bisa masuk dalam Bab I ini. [65]

Dalam hal yang sama, Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB mengusulkan:

Kemudian yang kedua, bahwa prinsip negara hukum itu harus dijunjung tinggi di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar kita. Oleh karena itu maka atas dasar prinsip-prinsip ini maka kami mengusulkan nama bab kita adalah Bab I yaitu "Bentuk dan Dasar Negara." Sebelumnya kami ingin sampaikan bahwa kami mengusulkan Bab I ini menjadi dua bab. Bab I tentang bentuk dan dasar negara dan yang kedua Bab II tentang kedaulatan.

Bab I, Bentuk dan Dasar Negara. Pasal 1 Ayat (1): "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik

[64] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.44.

[65] *Ibid*., hlm.47.

dan menjunjung tinggi hukum dan hak-hak asasi manusia."[66]

Hamdan Zoelva mewakili F-PBB juga menyampaikan pendapatnya:

> ...dan masalah Indonesia sebagai negara hukum bisa dicantumkan dalam bab ini dengan beberapa pengubahan mengenai kedudukan MPR.
>
> ...Yang kedua, mengenai masalah negara hukum. Ini penting kita muat dalam Pasal 1 karena kita menginginkan sebuah negara Indonesia adalah negara sebagai negara hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan, dan sekaligus kita mengangkat norma yang ada dalam Penjelasan ke dalam Undang-Undang Dasar Pasal 1 ini. Dengan pertimbangan-pertimbangan itu maka kami, fraksi kami, mengusulkan Bab I "Bentuk dan Kedaulatan." Pasal 1, "Negara Indonesia adalah negara kesatuan berdasar atas hukum yang berbentuk republik." Pasal 2, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan dengan sistem perwakilan yang dipilih melalui proses pemilihan umum yang diadakan satu kali dalam lima tahun." Jadi usulan pengubahan terhadap pasal ini adalah dalam Pasal 1 ditambah berdasarkan atas hukum. [67]

Topik negara hukum ini juga menjadi tema yang disampaikan Asnawi Latief (F-PDU):

> seperti kita ketahui bahwa ciri-ciri negara hukum adalah menghargai hak asasi, asas legalitas dan peradilan yang bebas dan mandiri, maka fraksi kami mengusulkan penyempurnaan teks Pasal 1 tersebut sebagai berikut: Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum. [68]

Fraksi PDKB melalui Gregorius Seto Harianto, menyampaikan pemikiran tentang pengubahan sebagai berikut:

1. Adalah prinsip utama sistem Pemerintahan negara,
   a. Negara Indonesia berdasar atas hukum; [69]

[66] *Ibid*., hlm.48.

[67] *Ibid*., hlm.50.

[68] *Ibid*., hlm.51.

[69] *Ibid*., hlm.52.

Valina Singka Subekti dari F-UG mengusulkan rumusan pasal mengenai negara hukum:

> Pasal 1, kami mengusulkan bengubah menjadi tiga ayat: Yang Pertama Pasal 1 Ayat (1) berbunyi:
>
> "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik yang berdasarkan hukum".
>
> Usulan kami ini berdasarkan pemikiran bahwa selama ini selalu dipersoalkan mengenai penyebutan negara yang berdasarkan hukum atau rechtstaat itu, sementara rumusan ini selama ini hanya terdapat di dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar kita oleh karena ini memang harus ditegaskan kedalam batang tubuh Undang-Undang Dasar kita. Jadi penegasan ke dalam pasal ini sangat penting dalam rangka untuk menegakkan supremasi hukum dan penegakkan Hak Asasi Manusia sesuai semangat yang ada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 kita. [70]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri juga mengusulkan hal yang sama dengan format berbeda:

> Dan Ayat (3) alternatif satu, "Indonesia adalah negara berdasar atas hukum dengan tata urut peraturan perundangan".
>
> Ini menurut kami kurang tepat kalau diletakkan di Undang-Undang Dasar. Pertama, adalah mengenai substansinya sendiri kita belum ada kesepakatan peraturan perundang-undangan itu apa Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang Peraturan Daerah. Itu apakah itu dan sebagainya, sehingga pembahasannya nanti akan berlarut-larut karena kita belum sepakat substansi materinya sendiri kurang jelas, kemudian letaknya di situ juga kurang tepat. Kalau misalnya hanya berhenti sampai hukum barangkali bisa, hanya pertanyaannya apa beda Indonesia yang berdasar dengan dasar di atas Pancasila, dasar negara Pancasila dan dasar negara hukum, ini perlu dibedakan dasar yang di Ayat (2) dan dasar yang di Ayat (3). Pengertian dasar itu harus dijelaskan dulu apa? Karena di dalam ayat-ayat berikutnya, itu menunjukan bahwa negara kita dasarnya adalah hukum, karena dengan sendirinya telah mencantumkan secara implisit, jadi tanpa disebutkan pun sebetulnya sudah berdasarkan hukum. Sehingga dua dasar ini jangan sampai

[70] *Ibid*., hlm.56..

rancu, kita pakai yang mana dasar Pancasila atau dasar hukum. Sebetulnya hukum sudah ada. [71]

Hamdan Zoelva (F-PBB) kembali memberikan pendapatnya:

Kemudian yang ketiga, masalah negara hukum sebagai dasar negara, negara hukum sebagai dasar negara mengandung arti bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara didasarkan pada hukum dan konstitusi, tidak ada satupun tindakan pelaksanaan kekuasaan negara yang tidak berdasarkan atas hukum, jadi inilah yang dimaksud dengan negara Indonesia berdasar dengan negara hukum yang dimaksud dalam substansi yang kami usulkan dan juga diusulkan oleh Fraksi PDI Perjuangan. Jadi negara dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara harus selalu didasarkan pada hukum dan untuk menghindari jangan sampai hukum ini diterjemahkan sedemikian rupa sesuai dengan keinginan pemerintah atau penguasa, maka saya setuju dengan usulan dari PDI-Perjuangan yang membatasi hukum itu dengan pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Jadi itu membatasi kekuasaan negara yang mengatur hukumnya menurut negara atau menurut pemerintah. Ini yang berlaku juga di negara-negara komunis, negara-negara Soviet mereka mendasarkan pada hukum tapi hukum diatur oleh mereka dengan mengenyampingkan hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu kami setuju dengan usulan F-PDIP ini bahwa perlu kita batasi yang dimaksud dengan negara hukum itu adalah negara hukum yang benar-benar menghormati hak-hak asasi manusia dan itu perlu dicantum di bagian dasar negara ini, walaupun nanti *break down*nya dalam bab lain nanti dimuat juga di sana. [72]

Wakil F-Reformasi, Patrialis Akbar memberikan usulan lain tentang negara hukum:

...Yang kedua, di dalam Pasal 1 Ayat (4) itu dikatakan negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi Hak-hak Asasi Manusia, kalau kita kembali kepada judul Bab ini kita bicara tentang masalah bentuk kedaulatan dan dasar negara, kalau kita berbicara tentang masalah bentuk negara, maka betul bahwa negara

[71] *Ibid*., hlm.59.

[72] *Ibid*., hlm.63.

> Indonesia ini adalah negara republik, tapi kalau kita bicara tentang masalah kalimat negara hukum ini ada beberapa penafsiran. Pertama, kalau kita mencoba menterjemahkan negara hukum ini mempunyai arti bahwa segala sesuatu perbuatan itu kelihatannya hukum memiliki suatu kapasitas yang luar biasa, padahal di dalam aturan keberadaan bangsa kita masalah-masalah permusyawaratanpun juga tidak kita lepaskan demikian saja, oleh karena itu kami berfikir kalimat ini seyogyanya memang kita tambahkan, Negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum tetapi posisinya bukan berada pada posisi di dalam Bab I, tetapi berada pada pengaturan pelaksanaan pemerintahan secara tersendiri Bab-nya ke depan tapi substansinya kami sangat setuju...[73]

Soal negara hukum, Yusuf Muhammad (F-KB) juga mengajukan rumusannya:

> Yang pertama, perlunya membatasi substansi-substansi itu, syukur kalau bisa dirangkum dalam satu kalimat yang representatif karena seperti di dalam usulan itu ada negara Indonesia adalah negara kesatuan di sisi lain negara Indonesia adalah negara hukum. Lalu ada lagi negara ini negara kesatuan yang berbentuk republik dan berdasarkan hukum sesudah itu ada dasar negara, apakah tidak memungkinkan kalau dicarikan nanti rumusan yang representatif? [74]

Giliran Harjono dari F-PDIP menyampaikan pandangannya tentang negara hukum:

> Oleh karena itu persoalan-persoalan misalnya saja negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung hak asasi manusia, mungkin pada persoalan perumusannya, kita dengan sengaja memilih negara hukum bukan negara berdasarkan atas hukum itu pernah, menimbulkan persoalan karena tidak ada satu negarapun yang menyatakan betapapun dia totaliter menyatakan tidak berdasar atas hukum selalu itu menjadi klaim-klaim. Oleh karena itu persoalan itu kita sebut sebagai negara hukum satu nafas terjemahan dari *rechtsstaat*, hanya saja harus ada batas-batasnya, batas-batas itu adalah substansinya,

[73] *Ibid*., hlm.65-66.

[74] *Ibid*., hlm.68.

> kami menyebut yaitu menjunjung tinggi hak-hak manusia. Persolan nanti itu akan diletakkan dimana? Saya rasa anda sudah setuju diletakkan di sini, kami juga *sharing* opini dengan Golkar tadi, bahwa ada beda konotasi kapan di sini dan kapan diletakkan di dalam bidang-bidang lain. [75]

Jakob Tobing, Ketua Rapat mencoba memberikan kesimpulan awal mengenai pembicaraan negara hukum:

> Kemudian yang menyangkut masalah negara ini adalah negara hukum, saya rasa semua sepakat ini adalah negara hukum, tetapi saya *cuma* ingin mengingatkan kita kemarin bahwa penjelasan itu tidak ada, jadi ada *step* lebih maju dari bulan Oktober, pada waktu itu kita mengatakan ada kemungkinan penjelasan tidak ada tetapi bahan-bahan normatifnya itu masuk ke dalam pasal, kemarin kita katakan memang tidak ada dengan catatan hal-hal normatif subtantif masuk ke dalam pasal. Jadi ini sudah hal yang tegas.
>
> Dengan mengingat itu, ada istilah *rechtsstaat* atau negara hukum kelihatannya masalahnya adalah setuju negara hukum tetapi di bab ini atau bab lain. Jadi itu sudah satu hal, kemudian setuju juga bahwa ini bukan negara hukum untuk negara hukum, tetapi adalah dalam rangka kemanusiaan yang luhur. Jadi dibatasi oleh hak-hak asasi manusia. Untuk soal tempatnya dimana? Akan kita *list* dulu, apa-apa yang merupakan nurani kita dan cukup banyak ini. [76]

Dalam Rapat Lobi PAH I BP MPR, 17 Mei 2000, ketua rapat Jakob Tobing memberikan pengantar rapat:

> Baik kita bisa masuk ke poin keempat mengenai *rechtsstaat* ini, kalau bahwa negara kesatuan Republik Indonesia yang berbentuk Republik ini adalah sebuah negara hukum itu sudah tidak ada masalah, hanya ini *rechtsstaat*-nya di-*taroh* di mana. Jadi ini sebetulnya ada hal lain di situ, yaitu menyangkut dengan masalah hak asasi manusia sebagai limitasi terhadap supremasi hukum itu. [77]

Pataniari Siahaan (F-PDIP) memberikan respon atas pengantar tersebut:

---

[75] *Ibid*., hlm.75.

[76] *Ibid*., hlm.76.

[77] *Ibid*., hlm.94.

> Kalau menurut kami Pak, masalah negara hukum ini kan sesuai dengan berbagai perkembangan pemikiran dengan dileburnya penjelasan secara normatif ke dalam pasal-pasal, seyogianya hal-hal normatif merupakan hal yang seharusnya pasal-pasal dalam penjelasan, itu harus masuk dalam pasal-pasal. Sehingga dalam pengertian kami, pengertian negara hukum menjadi satu masalah yang hal-hal yang mendasar, hipotesis, yang harus masuk di dalam pasal-pasal. Tapi persoalannya, hukum yang seperti apa? [78]

Hamdan Zoelva dari F-PBB juga mengemukakan pandangannya:

> Kami sebenarnya juga mengusulkan negara Indonesia itu negara berdasarkan atas hukum. Jadi sebenarnya sinkron dengan apa yang diusulkan oleh PDIP, bahwa yang kita inginkan memang adalah *rechtsstaat* itu. Jadi dicantumkan dalam Bab I ini. Kami sangat setuju dengan rumusan yang sudah disampaikan oleh PDIP, yaitu poin empat itu negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Jadi kami berpikir bahwa rumusan ini adalah rumusan yang terbaik. Jadi antara negara hukum dan Hak Asasi Manusia memang tidak boleh pisah Pak. Karena itu esensi negara hukum harus dibatasi oleh penegakan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. [79]

Hatta Mustafa dari F-PG mencoba mengkaitkan negara hukum dengan HAM:

> *Nah*, kalau pemikiran kami, kalau kita sudah artinya negara hukum di situ sudah implisit hak-hak asasi itu pasti terlindungi. Sehingga kami memang mengusulkan bukan kepada hak asasi penekanannya tapi kepada urutan peraturan perundang-undangan yang ada sekarang. [80]

Pendapat lain tentang negara hukum diajukan Harun Kamil (F-UG):

> Memang kita kan sepakat bahwa negara hukum itu kita akan masukkan di pasal, untuk katakanlah mentransformasi

[78] *Ibid*., hlm.95.

[79] *Ibid*., hlm.95.

[80] *Ibid*., hlm.95.

> dari Penjelasan. Redaksi yang disusun oleh PDIP, saya setuju ini sebetulnya. Negara Indonesia adalah negara hukum yang cukup tinggi hak-hak asasi manusia. cuma yang pertanyaan saya adalah apakah ini masuk dalam kedaulatan? Apakah tidak ini merupakan suatu sifat? Jadi kalau substansi sama rumusan saya setuju sudah. *Cuman* tentang penempatan itu di situ apakah tepat *gitu*. Apakah bukan merupakan suatu *head* tersendiri yang merupakan sifat dari negara Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Atau alternatif lain adalah kalau memang ini termasuk dalam bentuk, kita menentukan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang merupakan negara kesatuan dan berbentuk republik. Berarti di Ayat (1) dari Pasal 1 ini. Pengertian negara hukumnya ke situ. Atau kalau yang rumusan seperti tadi itu dia menjadi ayat tersendiri yang disebutkan di atasnya di dalam judul itu adalah sifat. [81]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menegaskan persetujuannya tentang pendapat pataniari tentang negara hukum:

> Saya memang sependapat dengan Pak Pataniari. bahwa kalau kita bicara negara hukum, kita bicara lembaga-lembaga, kita bicara fungsi daripada lembaga-lembaga itu, kita bicara Hak Asasi Manusia. Jadi kalau negara hukum kita mau beri anak kalimat, dia akan mencakup semua. Padahal isi daripada sebagaimana juga yang kami punya, itu bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat membuat undang-undang, bagaimana Presiden punya kewenangan, bagaimana kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung. Itu semua bagian daripada implementasi negara hukum. termasuk hak asasi manusia ada 15 butir yang kami masukkan di sini, di Hak Asasi Manusia ada semua.
>
> Jadi maksud kami kalau negara hukum sudah dimasukkan nanti elaborasinya kita masukkan di situ, termasuk Hak Asasi Manusia. Jadi ini cukup ini sebab kalau *nggak* nanti ketika kita bicara MPR kita akan uraikan lagi, mungkin contoh saja. Ketika kita bicara kedaulatan diwakili oleh MPR, DPR, DPRD mungkin kita kembali ke kedaulatan rakyat yang di lembaga perwakilan, bisa MPR, bisa DPR.

[81] *Ibid*., hlm.96.

> Jadi tidak sampai kepada instrumen-instrumen elaborasinya *gitu*. Karena ini payung awal *kan*.[82]

Abdul Khaliq Ahmad (F-KB) mengajukan pandangannya mengenai negara hukum:

> Saya kira yang Pertama soal pentingnya negara hukum itu memang harus eksplisit disebut di dalam Bab I, karena ini menjadi fundamen. Tadi disebut bahwa *umbrella* dari bab-bab berikutnya. Oleh karena itu maka dia tidak bisa di-*cantel*-kan kepada pasal-pasal tertentu di situ, tetapi dia harus keluar menjadi pasal tersendiri. Itu yang pertama.[83]

Asnawi Latief (F-PDU) mencoba menambahkan pernyataan Abdul Khaliq Ahmad (F-KB) tentang negara hukum:

> Negara hukum itu sudah mencantumkan menghargai Hak Asasi Manusia. Bahkan lebih dari itu adalah kebebasan peradilan yang bebas dan banyak lagi uraiannya. Itu nanti akan *nyantol* semua. Hukum itu sudah meliputi hak-hak asasi. Oleh karena itu kenapa tidak satu nafas saja bahwa negara Indonesia ini adalah negara kesatuan, berbentuk republik dan berdasarkan hukum "titik". Itu sebagai *umbrella*. [84]

Ketua Rapat Jakob Tobing mencoba menyimpulkan pembahasan negara hukum:

> Bisa saya coba simpulkan, begitu? Jadi bahwa negara Indonesia adalah negara hukum itu sudah pasti juga semua sudah setuju ini masuk Bab I. Kalau melihat ini saya menjadi agak sugestif. Semua mengatakan bahwa begitu disebutkan negara hukum itu besar sekali arusnya ke bawah. Jadi, apakah lebih baik itu satu pasal sendiri walaupun pendek, begitu prinsipilnya, fundamentalnya. Ada yang menginginkan itu dikaitkan dengan yang menjunjung tinggi hak asasi itu menjadi satu variannya. Tetapi dia kita akui semua, begitu fundamentalnya, begitu karena besar sekali dan memang itulah yang paling tidak kalau dikatakan

---

[82] *Ibid*., hlm. 97.

[83] *Ibid*., hlm. 98.

[84] *Ibid*., hlm. 98.

membedakan negara ini, termasuk pergaulan negara-negara modern apa *nggak*, begitu ya. Bisa begitu? [85]

Slamet Effendy Yusuf (F-PG) mencoba menjelaskan konsep negara dan negara hukum:

Buat kita yang pernah,belajar mengenai teori tentang negara, kita sudah pernah,membaca tentang negara hukum itu dan di dalam istilah negara hukum itu terdapat banyak unsur. Salah satu saja unsur yang namanya penghargaan kepada hak asasi manusia. Unsur lain ada PTUN, ada pembatasan kekuasaan negara. Terus apalagi yang empat lagi? Macam-macamlah. Jadi oleh karena itu menurut saya sekali kita mencantumkan salah satu ciri menjadi terasa kurang karena tidak lengkap. Jadi oleh karena itu menurut saya, dalam perspektif itulah kita mengatakan bahwa negara kita adalah negara hukum titik. [86]

Andi Mattalatta (F-PG) juga menyampaikan kerangka teori lain mengenai negara hukum:

Ada istilah negara berdasar hukum, ada istilah negara hukum. Kalau kita pakai istilah negara hukum, semua yang baik-baik sudah ada di situlah. *Checks and balances*-nya ada, pembatasan kekuasaannya apa. Kalau kita pakai negara berdasar hukum, aturannya, ada hukumnya apa nggak? Terlepas hukum itu menghormati Hak Asasi Manusia atau tidak, terlepas hukum itu totaliter atau tidak dan itu pilihannya dua. Kalau kita pakai negara berdasarkan atas hukum, semua rambu-rambu harus ada. Negara berdasarkan hukum yang menghormati hak asasi, yang membatasi kekuasaan, yang ini, yang ini, yang ini. Tapi kalau kita pakai istilah negara hukum, titik sampai di situ. Sekali lagi memang ini kedengarannya akademik. Tapi saya kira tidak apa-apa kita selesaikan. [87]

A.M. Luthfi (F-Reformasi) menyatakan persetujuannya tentang salah satu rumusan negara hukum:

Nah, sekarang saya setuju itu negara hukum. Tapi jangan dipisahkan. Begini Pak, kalau dipisahkan jadi kita juga fleksibel. [88]

---

[85] *Ibid*., hlm. 98.

[86] *Ibid*., hlm. 100.

[87] *Ibid*., hlm. 100-101.

[88] *Ibid*., hlm. 101.

Ketua Rapat Jakob Tobing kembali mencoba menyimpulkan pembahasan tentang negara hukum:

> Jadi bisa dirumuskan dua alternatif begitu? Jadi satu pasal, tapi yang satu negara hukum titik, yang satu negara hukum yang menjunjung hak asasi manusia. [89]

Dalam Rapat Tim Perumus Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, 19 Mei 2000, ketua rapat Ali Masykur Musa mengantarkan pembahasan:

> Tim Perumus itu, waktu itu disepakati tentang dasar negara ada tiga alternatif ya. Kemudian yang kedua, tentang hukum itu ada dua alternatif, hukum saja atau dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. [90]

Pengantar tersebut langsung direspon oleh Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP):`

> Apa langsung kepada kalimat? Jadi substansinya bahwa negara kesatuan ya, republik ya, negara hukum ya, begitu.[91]

Respon tersebut kembali dijawab Ketua Rapat, Ali Masykur Musa:

> *Ok*... jadi itu yang Pertama Pak Ali. Yang kedua adalah dasar negara. Yang ketiga adalah kedaulatan rakyat dan yang keempat negara hukum. Kalau kita sepakati.... [92]

Tanggapan ketua rapat kemudian memicu dialog diantara peserta yang dimulai Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP):

> Dari inventarisasi yang disampaikan oleh Sekretaris Jenderal ini, kalau kita kaitkan dengan lobi kemarin rasanya masih ada dua butir yang belum, yaitu yang enam pemilu, ketujuh tata urutan perundang-undangan. Sebab di inventarisasi ini tata urutan sudah tercecer. Jadi ada tujuh butir begitu, enam pemilu, tujuh tata urutan perundang-undangan. [93]

Kemudian disambut Patrialis Akbar (F-Reformasi):

> Ada tambahan. Di dalam butir empat ada satu alternatif

[89] *Ibid*., hlm. 101.

[90] *Ibid*., hlm. 125.

[91] *Ibid*., hlm. 126.

[92] *Ibid*., hlm. 126.

[93] *Ibid*., hlm. 126.

> lagi yang belum masuk. Negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, itu belum masuk, usulan dari Fraksi Reformasi kemarin. Itu juga salah satu alternatif.
>
> ...Kemarin *kan* kita mencoba mengetengahkan tentang masalah *rechtsstaat*. Arti daripada *rechtstaat* yang sesungguhnya itu adalah negara berdasar atas hukum. Itu yang artinya *rechtsstaat*, bukan negara hukum. Kalau kita ingin *rechtsstaat*, kecuali kalau kita ingin *machtstaat*, *gitu lho*. Kalau *rechtstaat* itu harus ada negara berdasar atas hukum. Bukan dasar negara, tapi semua kegiatan-kegitan yang dilakukan oleh penyelenggara negara, maupun kegiatan-kegiatan kemasyarakatan bukan dalam arti formil, tapi harus memiliki landasan.
>
> Sehingga pemerintah di dalam melakukan apapun termasuk semua penyelenggara negara, itu harus memiliki dasar, landasan. Jadi tidak bisa seenaknya, *gitu*. Makanya harus dicantumkan negara berdasar atas hukum, tapi bukan merupakan dasar negara. Jadi ini penting kalau kita ingin mengetengahkan tentang masalah konsep *rechtsstaat*. Jadi itu usul dari Fraksi Reformasi dan itu merupakan bagian dari alternatif. Jadi ada tiga alternatif. [94]

Dalam menajamkan rumusan mengenai negara hukum, kembali terjadi perdebatan yang dilemparkan Ketua Rapat Ali Masykur Musa

> Sekarang negara hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum. Alternatif dua negara ini adalah negara hukum, yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. [95]

Patrialis Akbar (F-Reformasi) menyambut pengantar tersebut dengan pandangan:

> Alternatif tiga negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). [96]

Kemudian sikap Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP):

> Supaya kita setia pada lobi kemarin, satu A, satu B. Satu A, yaitu negara Indonesia adalah negara hukum, satu B

[94] *Ibid*., hlm. 128-129.

[95] *Ibid*., hlm. 140.

[96] *Ibid*., hlm. 140.

negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum. Lobi, catatan saya emang dua, *gitu*. [97]

Kembali respon Patrialis Akbar (F-Reformasi):

Tapi, kita ingin merumuskan yang terbaik. [98]

Giliran Abdul Khaliq Ahmad (F-KB):

Saya kira *gini* alternatif b itu justru yang alternatif dua *gitu*. Karena ini kan rumpunnya ada negara hukum, ada negara atas dasar hukum *gitu*, jadi tidak bisa disamakan *gitu*. [99]

Melompat ke Gregorius Seto Harianto (F-PDKB) :

Itu alternatif dua itu tambahan sekarang. [100]

Dilanjutkan Asnawi Latief (F-PDU):

Itu usulan dari Golkar sebetulnya, coba... ya atas hukum dengan urutan-urutan, coba diperiksa. [101]

Lalu Hatta Mustafa (F-PG):

Jadi kita setuju, negara Indonesia adalah negara hukum ya, dengan catatan yang sudah dipotong oleh Pak Ketua kita. Tata urutan masuk di tempat lain *lah* di mana nanti katanya, karena itu kita *nggak ngomong* lagi, itu saja. Negara hukum kita setuju karena kalau misalkan negara hukum itu berdasarkan atas hukum, harus diikuti apakah hak asasi, apakah tata urutan, dan sebagainya, begitu kira-kira. [102]

Kemudian diakhiri oleh Ketua Rapat Ali Masykur Musa:

Kalau *gini* yang menjadi model, maka itu menjadi..a,b, itu menjadi sub. Kalau begitu usulnya menjadi A itu menjadi alternatif satu, B berdasarkan alternatif dua, C alternatif tiga, *eh* alternatif dua menjadi alternatif tiga. [103]

...menurut kawan-kawan yang disebelah kanan ini bahwa

[97] *Ibid*., hlm. 140.

[98] *Ibid*., hlm. 140.

[99] *Ibid*., hlm. 140.

[100] *Ibid*., hlm. 140.

[101] *Ibid*., hlm. 140.

[102] *Ibid*., hlm. 140.

[103] *Ibid*., hlm. 141.

> antara negara hukum dan negara berdasar atas hukum itu pengertiannya berbeda. Karena itu rumpunnya adalah rumpun negara hukum, dan yang kedua adalah rumpun negara atas dasar hukum. [104]

Pembicaraan dan pembahasan tentang negara hukum terus berlangsung hingga pada Rapat PAH I BP MPR Ke-51, 29 Juli 2000 yang dipimpin Jakob Tobing, Sutjipno menegaskan pandangan fraksinya tentang negara hukum:

> Selain itu satu hal yang penting dan mendasar yang selama ini berada di luar pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 tapi yang dengan tegas disebut dalam penjelasan adalah tentang konsep negara hukum. Dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi diantaranya yang adalah mengenai penegakan hukum F-PDI Perjuangan sangat berkepentingan untuk memasukkan konsep negara hukum ini dalam Bab I sebagai dasar filosofis bagi penegakkan hukum serta perlindungan dan pengakuan atas Hak Asasi Manusia. [105]

Ali Masykur Musa dari F-KB mencoba memberi catatan tentang negara hukum:

> Yang pertama adalah sebuah catatan terhadap negara hukum, dan itu sesuatu yang penting karena memang sementara ini hukum menjadi alat kekuasaan. Dan seyogyanya hukum itu adalah impersonal, karena itu perlu ditegaskan di dalam Undang-Undang Dasar yang disebut dengan negara Indonesia adalah negara hukum. [106]

Tentang pemilihan salah satu alternatif tentang negara hukum, Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan argumennya:

> Dalam *draft* perubahan, kita sengaja memilih istilah negara hukum bukan istilah negara berdasar atas hukum. Karena menurut paham kita bersama filosofi dan anti negara hukum adalah benar-benar negara yang berlandaskan pada nilai-nilai hukum yang sangat fundamental dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Kita menghindari

[104] *Ibid*., hlm. 147.

[105] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Enam,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.398.

[106] *Ibid.,* hlm.415.

> istilah negara berdasar atas hukum, karena kita memiliki pemahaman yang sama bahwa hukum yang dipahami dalam istilah ini adalah lebih kepada hukum positif yang sifatnya tertulis yang adanya bisa diada-adakan. Negara hukum adalah konsep negara yang lebih dalam artinya dan mencakup arti negara berdasarkan hukum itu. [107]

Pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR RI Ke-4, 9 Agustus 2000 yang dipimpin oleh Amien Rais, Hajriyanto Y. Thohari dari F-PG menyampaikan fraksinya tentang negara hukum:

> Untuk memberikan landasan yang kuat bagi supremasi hukum maka Fraksi Partai Golkar mengangkat penjelasan negara hukum menjadi bagian dari pasal satu perubahan UUD 1945, karena Penjelasan UUD 1945 akan tidak diperlukan lagi. [108]

Dalam memberikan pemandangan umum, Zainuddin Isman (F-PPP) menyinggung mengenai negara hukum:

> Di samping itu semua fraksi MPR sepakat undang-undang dasar ini tidak memerlukan Penjelasan dengan pengertian substansi tertentu atau materi muatan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung sifat sebagai asas atau norma konstitusi dapat diusulkan oleh fraksi-fraksi untuk dimasukkan dalam pasal-pasal batang tubuh. Antara lain diangkatnya substansi negara hukum dari Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam batang tubuh. [109]

Ali Masykur Musa dari F-PKB juga mengungkapkan mengenai negara hukum dalam pemandangan umumnya:

> Terhadap rumusan yang menghendaki agar Indonesia secara eksplisit disebut sebagai negara hukum, Fraksi Kebangkitan Bangsa mendukung dan menyambut baik. Karena hal ini sangat penting karena sebelum ini memang hukum masih menjadi alat kekuasaan. Oleh karena itu, ke depan supremasi hukum harus menjadi ciri utama

---

[107] *Ibid*., hlm.425.

[108] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.18.

[109] *Ibid*.,, hlm.32.

> seiring dengan semakin mantapnya ciri negara demokrasi di Indonesia. [110]

Pada masa perubahan ketiga pembahasan mengenai ketentuan negara hukum muncul pada rapat PAH I BP MPR ke-12, 29 Maret 2001. Rapat tersebut dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda "Laporan dan klarifikasi terhadap kajian tim ahli."

Dalam rapat tersebut hadir tim ahli, yaitu Nazaruddin Syamsuddin dan Jimly Asshiddiqie. Nazaruddin Syamsuddin mengusulkan alternatif (c), "Negara Indonesia berdasarkan Pancasila yang terdiri dari ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan seterusnya" sebagaimana yang ada dalam Pembukaan UUD. Kemudian, terhadap alternatif dua butir (4), yaitu menyangkut "Negara Indonesia adalah negara hukum", Nazaruddin Syamsuddin mengusulkan agar menyederhana-kannya menjadi Indonesia adalah Negara Hukum.

> Oleh karena itu, mohon maaf kalau memang kami banyak mengusulkan terhadap alternatif-alternatif yang telah dibuat atau dipersiapkan oleh Badan Pekerja. Misalnya menyangkut Bab I, Bentuk, Dasar dan Kedaulatan. Ada alternatif 1,2,3, dan 4 di sana. Kami memberikan pemikiran lain terhadap alternatif yang ada itu terutama menyangkut alternatif dua yang diusulkan, ada butir (a) dan (b).
>
> Kami mengusulkan negara Indonesia, alternatif (c) dari kami: "Negara Indonesia berdasarkan Pancasila yang terdiri dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan seterusnya." Sebagaimana yang ada dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.
>
> Kemudian, terhadap alternatif 2 butir (4) yaitu menyangkut negara Indonesia adalah negara hukum, kami cenderung untuk menyederhanakannya menjadi Indonesia adalah negara hukum. Karena menyebutkan dua kali negara yaitu sangat berlebihan. [111]

[110] *Ibid*.,, hlm.39.

[111] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 342.

Jimly Asshiddiqie mengusulkan agar butir ketiga dalam Pasal 1 Bab I mengatur mengenai mengenai negara hukum. Usulan tersebut dikemukakan sebagai berikut.

> Kemudian poin yang ketiga, mengenai negara hukum. Negara hukum memang tidak tercantum dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, tetapi bisa kita temukan dalam Penjelasan. Karena itu kami menyetujui ide negara hukum ini diangkat menjadi rumusan Batang Tubuh dan masuknya di dalam Bab I ini Pasal 1. Tetapi, supaya dilihat dalam satu napas dengan ide demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat kami usulkan perumusannya menjadi satu napas dengan negara hukum dan kedaulatan rakyat. Dengan perkataan lain Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul "Bentuk Dasar dan Kedaulatan." Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat.
>
> Ayat (1) itu berbicara mengenai: "Dasar negara Pancasila" sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar.
>
> Ayat (2) menentukan mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik".
>
> Sedangkan Ayat (3), menentukan mengenai negara hukum: "Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat". Ini mengenai Bab I. [112]

Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan tanggapan terhadap pendapat tim ahli. Menurut Hamdan, rumusan Indonesia adalah negara hukum adalah penegasan dari *rechtsstaat*. Berikut ini tanggapan Hamdan Zoelva.

> Kemudian yang kedua. Khusus mengenai negara Indonesia adalah negara hukum. Yang ingin dirubah oleh bagian politik, Indonesia adalah negara hukum, kami hanya ingin mengkonfirmasi rumusan negara Indonesia adalah negara hukum adalah penegasan dari *rechtstaats*. Persoalannya adalah kalau dihilangkan kata negara, maka Indonesia itu dalam bayangan kita adalah Indonesia sebagai bangsa, dan Indonesia sebagai sebuah negara. Makanya kita pertegas di sini bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Jadi ini mempertegas, posisi formalitas Indonesia sebagai sebuah

[112] *Ibid.,* hlm. 347.

> negara, yang kita juga bisa mengartikan beda Indonesia sebagai sebuah bangsa. [113]

Pada 24 April 2001, Rapat PAH I BP MPR RI ke-13 dilaksanakan dengan diketuai Jakob Tobing. Dalam rapat tersebut, Jimly Asshiddiqie menjelaskan kaitan antara demokrasi dan negara hukum:

> Dan sebaiknya memang pada akhirnya demokrasi kita itu tidak bisa dibebaskan dengan prinsip negara hukum. Negara hukum itu harus demokratis, demokrasi harus berdasar atas hukum. Kalau misalnya Mahkamah Agung Amerika dalam mengambil keputusan, ujung-ujungnya juga harus voting. Itu menunjukan bahwa memang keadilan, demokrasi, negara hukum tidak bisa dipisah dengan demokrasi, demokrasi pun demikian. Jadi tidak perlu kita persoalkan mengapa harus politik dulu baru hukum. [114]

Pembahasan tentang konsepsi negara hukum kembali dilakukan pada rapat PAH I BP MPR ke-14, 10 Mei 2001. Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat membuka dan menyampaikan agenda rapat adalah untuk membahas pemikiran-pemikiran dari tim ahli bidang politik dan bidang hukum.

> Rapat ini seperti biasanya adalah rapat yang terbuka untuk umum, dan tentunya kami berharap bahwa melalui keterbukaan rapat ini dapat terbangun komunikasi dengan masyarakat pada umumnya.
>
> Sesuai dengan undangan maka pada hari ini kita akan rapat sampai dengan selesai dan biasanya itu sampai jam 17.00, dengan *break* untuk shalat dan makan siang jam 12.00. Agendanya adalah kita akan membahas pemikiran-pemikiran yang telah dibuat oleh rekan-rekan Tim Ahli Bidang Politik dan Bidang Hukum. Kemudian, acara kedua adalah dan lain-lain, apabila ada hal-hal yang nanti kita anggap perlu. [115]

Pada rapat tersebut Jimly Asshiddiqie dari tim ahli kembali menyampaikan pendapatnya tentang kemungkinan

---

[113] *Ibid.,* hlm. 358.

[114] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 406

[115] *ibid*.,, hlm. 455.

rumusan Bab I Ayat (4) tentang negara hukum untuk menambahkan kata demokratis, yang dimaksudkan untuk mempertegas konsepsi negara hukum yang tidak otoriter. Berikut ini pendapat Jimly Asshiddiqie.

> Di dalam rumusan Badan Pekerja itu juga sudah dirancang ada tambahan ayat, yaitu mengenai negara hukum. Dalam rumusan pasal asli tidak ada, tetapi konsep negara hukum atau *rechtsstaat* ini ada dalam Penjelasan. Oleh karena itu, karena kita ada keinginan untuk menghapus Penjelasan sama sekali dari pengertian kita mengenai struktur Undang-Undang Dasar maka materi atau rumusan berkenaan dengan negara hukum itu dicantumkan di dalam Bab I ini. Tetapi, kita mengusulkan supaya kalimatnya tidak diulang-ulang, tidak lagi negara Indonesia lagi tetapi langsung "Indonesia adalah negara hukum", tetapi ada tambahan "yang demokratis". Pemikirannya kenapa harus ditambah "yang demokratis", untuk mempertegas. Jadi antara nomokrasi, *the rule of law* dengan demokrasi. Nomokrasi dan demokrasi sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.
>
> Dalam perkembangan teori negara, ada juga berkembang teori negara hukum, tetapi negara hukum yang tidak demokratis. Negara hukum yang otoritarian, negara hukum juga.
>
> Oleh karena itu, kita mau mempertegas, meskipun Ayat (3) sudah mengatur, menentukan mengenai kedaulatan ada di tangan rakyat, tapi ketika kita menegaskan mengenai prinsip negara hukum ini, kita tegaskan lagi keseimbangannya dengan konsep demokrasi. Jadi nomokrasi di satu segi, demokrasi di lain segi sebagai dua hal yang kita inginkan berjalan beriringan. Oleh karena itu diusulkan Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*rechtsstaat*).[116]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menanyakan perbedaan atas konsep negara hukum dan negara atas hukum sebagai berikut.

> Yang kedua, Pasal 1 Ayat (4) tentang Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Kami di sini hanya ingin mempertanyakan kepada Tim Ahli walaupun konsep

[116] *Ibid.,* hlm. 459-460.

> negara hukum ini juga sudah ada di PAH I, ini mungkin untuk memperkaya pengetahuan kita, bahwa selama ini ada penafsiran *rechtsstaat* itu tidak hanya negara hukum tetapi adalah negara atas hukum. Ini perbedaannya. Atau mana yang lebih pas? Sebab kalau kita bicara negara hukum memang itu bisa juga diartikan bahwa itu adalah suatu negara diktator. Sebab segala sesuatu adalah hukum, negara hukum. tetapi kalau berdasarkan atas hukum maka ada landasan hukum di atas segala-galanya. Jadi ini ingin kita ingin memperkaya khasanah terhadap perbedaan antara negara hukum dan negara atas hukum. Sampai sekarang *rechtsstaat* itu berbeda penafsiran. [117]

Soetjipno dari F-PDI Perjuangan memberi tanggapan mengenai pengertian negara hukum sebagai berikut.

> *Nah* sudah gitu, kita kembali kepada *staatstype*, kita mengenal *polizeisstaat*, *liberalesstaat*, *formelerechtsstaat*, *materielerechtsstaat*, dan *democratische rechtsstaat*. Yang terakhirlah yang paling mutakhir saudara.
>
> Oleh karena itu maka tolong terjemahannya itu memang bukan negara hukum yang demokratis, bukan. Itu ditolak oleh Prof. Joko dulu karena ada terminologi yang agak susah tapi diterima saja namanya, tapi isinya bukan itu. Isinya itu adalah agar demokrasi dibatasi oleh paham asas negara hukum sehingga demokrasi tidak menjadi anarkhi. Sekian, terima kasih. [118]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-17 dengan agemda Pembahasan perubahan UUD 1945 Bidang Politik dan Hukum yang diketuai oleh Harun Kamil, 22 Mei 2001, Hatta Mustafa (F-PG) menyampaikan:

> Pertama, yang ingin saya tanyakan apakah catatan kaki ini yang dari catatan kaki yang Bapak bikin mengenai dihindarkannya kata negara, sehingga menjadi:
>
> "Indonesia adalah negara hukum".
>
> Di dalam keputusan kita pertama yang sudah Ketetapan MPR itu memang negara Indonesia adalah negara hukum. Ini diangkat dari Penjelasan. Karena kita sudah sepakat tidak ada lagi Penjelasan maka kalau Indonesia negara hukum nanti menimbulkan interpretasi atau penafsiran yang macam-macam, Indonesia apa, apa republik, apa

[117] *Ibid.,* hlm. 484-485.

[118] *Ibid.,* hlm. 502.

> negara, apa bangsa dan sebagainya. Karena itu, kita tidak lagi mengangkat..., supaya jelas gitu lah. Jadi ada alasan yang prinsipiil selain dari kata istilah mengulang itu sehingga ini dihapuskan. [119]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-20 yang diketuai oleh Jakob Tobing, 22 Mei 2001, Asnawi Latief dari F-PDU dalam menyikapi tim ahli mengenai negara hukum:

> ...Ayat (4), kami memilih alternatif 2 rumusan Tim, yaitu "Indonesia adalah negara hukum yang demokratis". [120]

Pembahasan lebih lanjut mengenai negara hukum dilakukan pada rapat pleno PAH I BP MPR ke-22, 17 Juli 2001. Jakob Tobing, selaku pimpinan rapat, membuka rapat dan menyatakan bahwa agenda rapat pleno PAH I BP MPR ke-22 adalah pembahasan Bab I Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan pembahasan hal-hal lainnya.

> Sesuai dengan undangan, hari ini kita mempunyai agenda dua, yaitu pembahasan Bab I amendemen Undang-Undang Dasar 1945, dan yang kedua adalah dan lain-lain.
>
> Seperti kita ketahui bahwa dan juga ada di hadapan kita itu ada satu naskah yang disampaikan oleh Tim Ahli kepada kita, yang merupakan kompilasi dari berbagai pemikiran dan usul pendapat dari Tim Ahli kepada Panitia Ad Hoc I dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar. Dan kalau kita lihat bahan ini mencakup seluruh bagian daripada Undang-Undang Dasar.[121]

Dalam rapat tersebut Patrialis Akbar dari F-Reformasi meminta konfirmasi tentang terjemahan kalimat *rechtsstaat* yang sesungguhnya. Menurutnya, ada *Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum* (*rechtsstaat*) dan ayat satunya menyatakan bahwa *negara Indonesia berdasar atas hukum.*

> Sehubungan dengan itu terutama berkaitan dengan Bab 1 Pasal 1 Ayat (4), kami mohon penjelasan dan ini juga dulu pernah kami pertanyakan sama Tim Ahli tentang masalah landasan atau dasar dari pencantuman "Indonesia adalah negara hukum".

---

[119] *Ibid.,* hlm. 631.

[120] *Ibid.,* hlm. 748.

[121] *ibid*.,, hlm. 801-802.

> Kalau kita mencoba melihat di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, ada dua kalimat yang menjelaskan tentang masalah Sistem Pemerintahan Negara. Yang dinamakan dengan *rechtsstaat* itu adalah "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum". Ini ada di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan kita ingin sepakat kita angkat. Tetapi di dalam rumusan ini mencantumkan "Indonesia adalah negara hukum".
>
> Kalimat atasnya, anak kalimat atasnya memang tidak dicantumkan di sini. Dan beberapa kajian yang dilakukan di dalam ketatanegaraan kalau "Indonesia adalah negara hukum" tidak mencantumkan anak kalimat atas, maka ini bisa juga dikatakan bahwa hukum itu akan diktator. Karena semua, segala sesuatu akan dihukum. Tetapi kalau "Indonesia berdasarkan adalah negara atas hukum", maka segala sesuatu itu landasannya adalah hukum. Baru kita bisa bertindak, begitu. Jadi kami ingin konfirmasi bagaimana halnya terjemahan kalimat rechsstaat ini yang sesungguhnya. Karena ini ada dua kalimat, "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum" (*rechtsstaat*), Ayat (1)-nya menyatakan bahwa "Negara Indonesia berdasar atas hukum" lagi-lagi *rechtsstaat*, tidak berdasarkan kekuasaan belaka atau *machstaat*. Jadi berkaitan dengan Bab I dulu ya Ketua. [122]

Sutjipto dari F-UG mengusulkan terkait dengan rumusan negara hukum yang demokratis. ia tersebut juga meminta meninjau kembali tambahan penggunaan kata "*demokratis*" setelah "*negara hukum*".

> Jadi di sini ada dua alternatif yang ingin saya tanyakan. Jadi apakah memang kata demokratis ini harus dicantumkan? Jadi karena demokratis sendiri sebenarnya tercermin dari seluruh rangkaian atau seluruh yang tercermin dalam pasal-pasal, bagaimana sistem ketatanegaraan kita. Jadi sistem keterwakilan segala macam. Karena saya ingat betul ada orang Singapura kalau tidak salah yang menanyakan, jadi dulu dianggap Singapura tidak demokratis begitu. Tapi mereka membandingkan dengan negara India, coba India yang demokratis tapi *kayak* begitu. Apakah tidak baik kalau negara kita negara hukum daripada hanya negara demokratis begitu. Tapi *kan* alangkah baiknya

[122] *ibid*., hlm. 808-809.

> kalau negara hukum dan demokratis begitu. Oleh karena itu, kesepakatan dulu yang kita mencantumkan negara hukum, di sini Tim Ahli masih ada demokratis. Jadi saya mohon penjelasan sekali lagi apakah memang perlu sekali mutlak dicantumkan begitu? Meskipun sudah tercermin dalam rangkaian pasal-pasal di Undang-Undang Dasar itu sendiri. Demikian terima kasih. [123]

Hamdan Zoelva dari F-PBB berpendapat bahwa negara hukum ini adalah sebuah *term,* yang di dalamnya mengandung makna, *constitutional system; rule of law; dan* perlindungan terhadap HAM. Berikut ini pendapat Hamdan.

> Apakah menurut hemat kami bahwa negara hukum ini adalah sebuah *term*, sebuah istilah yang di dalamnya mengandung makna :
>
> Pertama *constitutional system*.
>
> Yang kedua mengandung *rule of law*.
>
> Yang ketiga mengandung pengertian perlindungan terhadap HAM.
>
> Apakah dengan tidak menambah kata demokratik. Ini tidak mencakup makna *rechtsstaat* itu? Jadi kalau pun rechsstaat itu mengandung makna tiga itu, untuk apa kita tambahkan negara hukum yang demokratis. Ini mungkin ini perbedaan konseptual dalam kita memahami tentang *rechtsstaat* atau negara hukum sebagai suatu *term* sebagai suatu istilah. [124]

Frans F.H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan berpendapat bahwa rumusan dari Tim Ahli kurang mengambil sari dari Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Frans F.H. Matrutty mempertanyakan perbedaan konsep negara hukum yang demokratis dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945.

> Pertama-tama saya ingin melihat rumusan daripada Tim Ahli. Ini saya nilai bahwa kurang mengambil sari daripada Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Saya ingin pertanyakan apa beda negara hukum yang demokratis yang dirumuskan oleh Tim Ahli dengan Penjelasan Umum dalam Undang-Undang Dasar 1945, "Negara Indonesia

[123] *Ibid*., hlm. 810.

[124] *Ibid*., hlm. 811.

> adalah negara berdasar atas hukum dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka".
>
> *Nah*, sebenarnya negara hukum itu tidak bisa dilepaskan daripada negara di mana pemerintahannya mempunyai kekuasaan, tanpa itu tidak bisa. Jadi kalau kita hanya rumuskan sedemikian, apakah ini sudah mencakup makna yang tersurat dan tersirat di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Mengapa saya katakan demikian? Saya sangat sependapat dengan Prof. Ismail Sunny bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 itu mengikat, mengikat karena dibuat oleh pembuat Undang-Undang Dasarnya. [125]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangan fraksinya mengenai negara hukum:

> ...mengenai negara hukum yang demokratis. Ada yang menyatakan bahwa sebetulnya kalau sistem pemerintahan negara itu bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, *rechtsstaat* bukan berdasarkan *machtsstaat*. Pengalaman, negara hukum jaman Orde Baru, itu otoritarian. Jadi DPR itu boleh dibilang lembaga yang membungkam demokratis, diputuskan secara demokratis oleh lembaga demokratis, sehingga demokrasi tidak ada. Negara hukum ada dalam Orde Baru tetapi tidak demokratis. Apa itu yang kita mau ulang? Saya pikir itu merupakan suatu penegasan bahwa negara hukum yang demokratis. Jaman Hilter pun juga negara hukum tetapi dia totaliter. Jadi untuk penegasan ini maka fraksi kami melalui diskusi panjang itu terima kasih atas rumusan Tim Ahli ini dan kita garis bawahi.[126]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyatakan perlunya memperjelas hal yang terkait dengan rumusan Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (4) kepada tim ahli ia mempertanyakan perbedaan negara yang berdasarkan negara hukum dengan konsep negara. Berikut ini ungkapan Ali Hardi.

> Oleh karena itu sekarang saja sudah muncul persoalan diantara Ayat (1) dan Ayat (4), : "Negara Indonesia berbentuk kesatuan, dan pemerintahannya berbentuk republik." Ayat (4) : "Indonesia adalah negara hukum yang

[125] *Ibid*., hlm. 812.

[126] *Ibid*., hlm. 814-815.

> demokratis, atau Indonesia adalah negara hukum." *Nah*, negara Indonesia yang berbentuk kesatuan itu apanya negara, negara yang berdasarkan negara hukum itu apanya negara *kan*. Negara itu satu bangunan, apanya negara yang negara hukum, apanya negara yang negara kesatuan, kalau ini pemerintahannya yang Republik.
>
> Tetapi kalau kita lihat Penjelasan dikatakan juga bahwa negara yang berdasar hukum, *rechtsstaat*, dan juga pemerintah berdasar atas sistem konstitusi. Di sini pemerintah berbentuk republik. Ini saja sudah meninggalkan atau memberikan peluang untuk kita.
>
> Apakah kita perlu berpikir melakukan apa, barangkali tidak harus tuntas sesuai dengan Konstitusinya Amerika. Tapi kalau kita melihat konstitusi Amerika itu kan sebuah narasi, kadang-kadang sebuah narasi begitu. Kita kan *statement-statement* yang singkat. [127]

Affandi dari F-TNI/Polri menyatakan setuju dengan konsep negara Indonesia negara hukum yang demokratis. Namun, Affandi ingin bertanya kepada Tim Ahli, sebab ada dua penjelasan tentang negara yang berdasarkan atas hukum.

> Kemudian yang keempat. Negara Indonesia negara hukum yang demokratis. Kita setuju seperti itu hanya saya juga ingin menanyakan Bapak-bapak Ahli ini. Ada dua sisi tentang penjelasan negara yang didasarkan atas hukum. Itu ada dua sisi yang di Penjelasan, negara yang berdasarkan atas hukum *rechtsstaat* tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Segala sesuatu kebijakan, tindakan apa pun, didasarkan suatu aturan hukum, itu yang kesatu. [128]

Mengenai berbagai pertanyaan di atas, Jimly Asshidiqqie dari Tim Ahli memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Secara umum sebetulnya apa yang ingin saya kemukakan pada kesempatan ini sudah pernah kami sampaikan, baik secara terpisah-pisah maupun tertulis. Atau malah seingat saya juga beberapa di antara pertanyaan-pertanyaan tadi saya sendiri juga pernah ikut menyampaikan pendapat, penjelasan, dan klarifikasi mengenai soal-soal itu. Jadi sebenarnya di kepala saya sekarang ini tinggal bagaimana Bapak-bapak, Ibu-ibu, Saudara-saudara menentukan

[127] *Ibid*., hlm. 818.

[128] *Ibid*., hlm. 820.

pilihan. Karena *toh* penjelasannya saya kira, rasa-rasanya kok sudah cukup gitu. Tetapi kalau dianggap ada hal-hal yang perlu penegasan kembali, saya ingin menyampaikan beberapa hal. Nomor satu mengenai Pasal 1 atau Bab I Pasal 1. Ini sebetulnya menyangkut lima persoalan, lima konsep yang penting.

Nomor satu mengenai Dasar Negara.

Kedua mengenai Cita Negara Hukum, hakikat negara kita sebagai negara hukum.

Yang ketiga itu prinsip kedaulatan rakyat.

Yang keempat mengenai bentuk negara.

Yang kelima bentuk pemerintahan.

Nah kemudian yang lain sebetulnya soal formulasi, soal redaksi, soal barangkali juga penting, soal urutan logis dan sebagainya...

...Kemudian yang lain adalah mengenai negara hukum. Jadi ini ada dua soal, satu negara hukum, yang kedua negara demokrasi, kami melihatnya dalam satu napas di dalam. Memang betul ini seakan-akan persoalan akademis begitu, soal konseptual yang mestinya tidak perlu terlalu dianggap penting sekali untuk dipertimbangkan dalam rangka penyempurnaan rumusan Undang-Undang Dasar. Tapi menurut kami justru ini harus dimanfaatkan peluang ini untuk memperbaiki. Jadi ada dua hal di sini, satu negara hukum, yang kedua adalah negara demokrasi atau negara berkedaulatan rakyat. Di dalam konsep berkenaan dengan negara hukum dan juga negara demokrasi, kalau kita mempelajari sejarah perkembangan pertumbuhan pemikiran mengenai negara demokrasi dan negara hukum, memang puncak yang paling mutakhir adalah diskusi berkenaan dengan negara demokrasi yang berdasar atas hukum itu. *Nah* yang itu yang biasa diistilahkan dengan *constitutional democracy*, itu yang paling mutakhir. Sebaliknya diskusi mengenai negara hukum dalam sejarah itu panjang sekali, sejak dari jaman Romawi.

Nah yang paling mutakhir adalah ide mengenai negara hukum yang demokratis itu. Atau dulu pernah kita sebut dengan istilah *demokratische rechtsstaat* yang ada kritik terhadap istilah itu. Memang benar, terhadap semua terminologi yang berkembang dalam sejarah itu ada saja itu kekurangannya, ada saja kritik-kritiknya. Tetapi yang dimaksud di dalam perkembangan pemikiran itu adalah

bahwa hendaklah dijamin betul bahwa gagasan negara hukum itu demokratis, negara hukum itu hendaklah demokratis. Itu sebabnya meskipun dalam Undang-Undang Dasar 1945 belum dirumuskan, lihatlah dalam Konstitusi RIS, lihatlah di dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Istilah yang dipakai persis Pak, negara hukum yang demokratis. Itu yang dipakai di dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, begitu juga Konstitusi RIS, gitu...

...Kemudian mengenai negara kedaulatan rakyat itu tadi. Jadi kedaulatan rakyat berdasar atas hukum. Jadi pada akhirnya diskusi berkenaan dengan kedaulatan ya, apa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara itu? Siapa sih pemegang kedaulatan kekuasaan tertinggi itu? Perdebatannya adalah apakah rakyat, apa hukum? *Nah* ini persis perdebatan filosofi, filsafat hukum antara demokrasi atau nomokrasi. *Nah* ketemunya adalah di dalam konsep yang dua tadi, yang satu demokratis secara *rechtsstaat*, yang satu lagi *contitutional democracy*. Yang kalau kita gabung inginnya dua-duanya itu dianut di dalam Undang-Undang Dasar kita. Dan memang kalau kita baca, pelajari perdebatan sejak tahun 1930-an memang dua-duanya itu dianut oleh *the founding fathers*. Itu sebabnya ada istilah sistem konstitusional, yang tadi dijelaskan di dalam rumusan yang dibuat oleh Soepomo itu, sistem konstitusional untuk menggambarkan ada *constitutional democracy*...

...Lalu yang terakhir, mengenai negara hukum. *Nah* ini kan soal istilah saja itu, kalau menurut saya soal istilah saja. Jadi negara hukum itu yang kita maksud negara yang berdasar atas hukum, *gitu*. Nah yang kita kenal dari istilah Jerman-nya ya *rechsstaat*, yang kita kenal dari istilah Inggris-nya Anglo Saxon ya *the rule of law*, tapi dengan, apa namanya itu, elemen-elemen penjelasan yang berbeda. Jadi tradisi Eropa menjelaskan secara berbeda, tradisi Amerika menjelaskan secara berbeda, tapi yang dimaksudkan itu sama. Jadi sama saja perdebatan orang mengenai istilah *demokratische rechtsstaat* tadi. Banyak kritik kepada penulis buku *demokratische rechtsstaat* seakan-akan yang dimaksudkannya itu bukan sesungguhnya *demokratische rechtsstaat*. Begitu juga kritik misalnya pada istilah *Reinerechtssleer*. Itu teori murni tentang hukum dari Hans Kelsen. Kritik para ahli adalah, *lho* bukan hukumnya

> yang murni tapi teorinya Kelsen itu yang murni, *gitu kan*. Artinya maksud saya apa? Semua terminologi yang dikembangkan para sarjana itu mesti mengundang kritik. Tetapi kita yang ingin tahu perkembangan pemikiran itu tidak usah terjebak pada perdebatan semantik begitu, yang penting maksudnya apa. Yang kita maksudkan, yang ingin kita ambil, di sini adalah bahwa ide negara hukum, "Negara yang berdasar atas hukum" itu dia disatunapaskan dengan gagasan demokrasi, kira-kira begitu. [129]

Pembahasan mengenai negara hukum kembali dilakukan pada rapat PAH I BP MPR ke-23, 4 September 2001 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada kesempatan tersebut Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP menyatakan lebih cenderung memilih usulan dari Tim Ahli. Berikut ini pendapatnya.

> Sedangkan Ayat (4)nya alternatif pertama *nampaknya* lebih baik begitu, Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Jadi tidak hanya semata negara hukum tetapi negara hukum yang demokratis, untuk menghindari negara hukum yang otoriter atas dasar otoriter itu. Demikian pandangan Fraksi kami.[130]

Soewarno dari F-PDI Perjuangan berpendapat bahwa penggunaan "*negara hukum*" dan tanpa kata "*demokratis*" pada perubahan UUD tahun 2000 lalu karena pada hakikatnya negara hukum itu pasti demokratis. Menurutnya, kalau negara bersifat otoriter, negara tersebut bukan lagi negara hukum. Berikut ini pendapat Soewarno.

> Kemudian Ayat (4): Negara Indonesia adalah negara hukum. Itulah kesepakatan yang sudah kita capai pada waktu berbicara di Minggu terakhir bulan Juli tahun 2000 tetapi memang pada waktu itu ada juga keinginan mencantumkan tambahan negara hukum yang demokratis. Waktu itu alasan kami mengapa mengusulkan negara hukum dan tanpa kata "demokratis" karena hakekatnya negara hukum itu pasti demokratis. Kalau dia otoriter, dia bukan negara hukum sebenarnya. Itu sebabnya maka kalau masih dicantumkan kata "demokratis" ada semacam *double* begitu ya. Sehingga dengan negara hukum itu maksudnya demokratis. Tetapi

[129] *ibid*., hlm. 821-825.

[130] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Dua,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.100

misalnya kemudian ingin lebih mempertegas, ditambah itu kita tidak masalah. Di sini lantas terjadi pengurangan pengertian. Saya rasa itu secara legitimasi. [131]

Sutjipno dari F-PDI Perjuangan mempertegas pendapat Soewarno bahwa di dalam negara hukum sudah memuat substansi demokrasi. Hal itu dikemukakan sebagai berikut.

Kata *democratische rechtsstaat* itu sendiri tidak disetujui oleh satu ahli yang lain begitu Pak. Akhirnya mereka bicara mengenai substansinya begitu, jadi istilah mereka di samping sekarang substansinya ternyata dia itu memuat 2 (dua) substansi. Satu substansi demokrasi, dua, substansi negara hukum itu. Kalau kita bicara substansi demokrasi yang sudah disetujui oleh PPP, lima hal yang esensial adalah hak warga negara atau hak sipil *burgerlijkerechten, politieke, economishe, sociale dan culturele rechten*. Lima itu esensinya. Lima.

Sedangkan negara hukum atau paham negara hukum memuat empat hal yaitu hak asasi manusia disebut *grondrechten, scheiding van machten* dalam arti *checks and balances*, pemisahan kekuasaan, tiga *Wetmatigheid van het bestuur* dan yang terakhir *administratieve rechtsspraak*. Ini saya mau kaitkan dengan uraian Pak Warno tadi mengapa cukup negara hukum saja karena di dalam negara hukum sudah memuat *groundrechten* yang merupakan substansi daripada demokrasi yang lima hal tadi itu. Sehingga hal itu disebut dengan negara hukum memang sudah memuat masalah demokrasi yang diwakili dengan kata-kata *groundrechten* yang lima hal tadi. Sedangkan yang dua, tiga, empatnya itu memang mutlak hukum besi dari suatu faham negara hukum. Itu barangkali untuk *rewind* sama menjernihkan kembali begitu pak apa yang disebut oleh para akademisi waktu itu. [132]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengajukan rumusan "Indonesia adalah negara hukum demokratis". Menurutnya rumusan tersebut mengandung makna bahwa negara Indonesia itu menganut prinsip negara hukum demokratis atau *democratic rule of law*. Berikut ini rumusannya.

[131] *Ibid*., hlm. 102.

[132] *Ibid*., hlm. 103.

Di dalam alternatif empat, dalam Ayat (4) ini ada dua alternatif yaitu alternatif satu, Indonesia adalah negara hukum yang demokratis; alternatif dua, Indonesia adalah negara hukum. Kami mencoba mengolah apa yang rumusan dari kedua rumusan ini kemudian ada katakanlah improvisasi yang ingin kami usulkan. Adalah alternatif satu Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, tetapi kata "yang" nya itu kami hilangkan menjadi: Indonesia adalah negara hukum demokratis.

Kami mohon waktu menjelaskan ini. Ketentuan ini mengandung makna bahwa negara Indonesia itu menganut prinsip negara hukum demokratis atau *democratic rule of law*. Konsepsi negara hukum demokratik ini bukan saja berbeda dengan negara kesatuan *machtsstaat* tetapi merupakan perkembangan lebih lanjut kekuasaan, maaf bukan negara kekuasaan, maaf, ini komputernya salah, tetapi merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsep negara hukum yang telah berkembang sejak abad 19 di Eropa dan Amerika. Konsepsi negara hukum demokratik menunjuk pada suatu perkembangan suatu konsep hukum otonom sebagaimana terdapat di dalam hukum *rule of law* ke arah konsep hukum yang responsif terhadap nilai-nilai demokratik, memang ini kami siapkan dari awal Pak. Jadi kalau apa namanya sudah lama ini persiapannya, kami mohon maaf.

Konsep hukum otonom yang terdapat dalam model negara hukum terutama berdasarkan pada prinsip persamaan kedudukan di depan hukum, supremasi hukum dan perlindungan hak asasi, atau pemisahan kekuasaan. Perlindungan hak asasi, pemerintahan berdasarkan undang-undang, serta adanya peradilan administrasi. Konsep hukum ini berdasar dan, bertumpu pada formalisme hukum yang mengutamakan prosedur dan ketaatan secara kaku pada aturan hukum positif, formalisme hukum seperti ini terbukti berakibat pada rendahnya responsi hukum terhadap perkembangan masyarakat, meningkatnya peran birokratik secara berkelebihan serta meningkatnya biaya dalam berurusan dengan prosedur hukum yang panjang dan berbelit-belit. Akibatnya meskipun didasarkan pada prinsip *fairness*, prosedur yang ada hanya dapat dijangkau oleh segolongan masyarakat yang mempunyai dukungan sumber daya politik dan ekonomi yang memadai. Sementara itu golongan masyarakat yang rentan baik secara ekonomi,

politik maupun sosial karena faktor-faktor kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan, keterbatasan fisik, usia, gender, geografis, etnis, keterasingan hanya memiliki akses yang terbatas pada prosedur hukum tersebut.

Pendeknya kata negara konsep negara hukum tidak lebih dari instrumen bagi golongan masyarakat yang kuat secara politik maupun secara ekonomi. Secara ideologis konsep negara hukum ini merupakan varian dari ideologi liberalisme dan individualisme yang semata-mata menjadi alat bagi segolongan kaum berkuasa untuk mengeruk keuntungan pribadi sebanyak-banyaknya dengan memanfaatkan hukum sebagai legitimasi formal.

Untuk menghasilkan hukum positif yang memihak kepada kepentingan mereka harus diataati oleh seluruh warga negara dengan mengandalkan prinsip keterbukaan, prosedur serta kepastian hukum. Dengan cara ini setiap tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum positif, meskipun aturan hukum tersebut merugikan kepentingan rakyat banyak akan dianggap sebagai pelanggaran hukum. Konsep negara hukum demokratik yang kami usulkan tadi itu merupakan perkembangan radikal atas konsep negara hukum liberal. Konsep ini bertumpu pada konsep responsibitas hukum terhadap nilai-nilai demokratik yang paling dasar yakni keadilan dan persamaan. Hukum harus responsif terhadap rasa keadilan substantif serta dijalankan di atas dasar persamaan dan anti diskriminasi.

Oleh karena itu hukum harus memenuhi kehendak mayoritas berkuasa baik secara politis maupun ekonomi tetapi sekaligus harus mampu melindungi golongan minoritas yang berada di dalam posisi rentan secara sosial, politik, dan ekonomi. Dalam hal ini hukum tidak hanya bertumpu pada prosedur formal tetapi lebih jauh lagi harus bernilai, responsif dan pragmatik serta berorientasi kepada tujuan.

Hadirin sekalian, prinsip responsifitas hukum tersebut hanya dimungkinkan apabila hukum terbuka pada partisipasi dan akuntabilita publik. Hukum tidak lagi menjadi otoritas dari lembaga-lembaga negara tetapi menyebar pada lingkungan publik yang dikonseptualisasikan sebagai masyarakat sipil atau masyarakat madani. Hubungan hukum seperti ini yang kemudian berkembang menjadi konsep *good governance* atau kepemerintahan yang baik yang meliputi hubungan hukum antara negara, pasar dan masyarakat

> sipil berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, responsifitas, partisipasi dan akuntabilitas.
>
> Terakhir, semua itu melahirkan suatu model negara hukum yang disebut sebagai negara hukum demokratik. Didasarkan pada konsep inilah negara Indonesia dikelola untuk mencapai tujuan-tujuan konstitusional sebagaimana terkandung dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Jadi mohon maaf kami sengaja tuliskan ini. Seperti ini karena memang di luar alternatif Ayat (1) dan Ayat (2) tetapi sebetulnya adalah alternatif satu hanya kata "yang" nya itu yang kami hilangkan dengan argumentasi seperti tadi, [133]

Affandi dari F-TNI/Polri juga memberikan argumen tentang negara hukum:

> Kemudian untuk berkenaan dengan Ayat (4) Indonesia adalah negara hukum dan sebagainya. Kami terdahulu menanyakan kepada forum, setelah kami melihat di dalam Penjelasan itu ada dua hal berkenaan dengan hukum, satu, negara hukum sendiri yang kedua sistem konstitusi. Saya tidak pernah dihukum mudah-mudahan sehingga saya awam tentang hukum. Di situ dikatakan sistim konstitusi di antaranya di dalam Penjelasan itu ada. [134]

Mengenai rumusan *Indonesia negara hukum yang demokratis*, Asnawi Latief dari F-PDU berpendapat bahwa rumusan tersebut sudah bagus sebab rumusan tersebut telah menegaskan bahwa Indonesia bukanlah negara hukum yang dalam praktiknya otoriter. Berikut ini pendapatnya.

> ...tadi mengenai Indonesia negara hukum yang demokratis. Kami tetap rumusan ini bagus. Sebab dihindarkan di samping penegasan Indonesia bukan negara hukum yang otoritarian. Dulu juga dalam jaman Orde Baru itu juga negara hukum juga itu, tetapi otoriter *kan*? Jadi negara hukum yang tidak demokratis ini juga bisa terjadi dalam praktek-prakteknya. Oleh karena itu negara hukum belum tentu demokratis. Jaman Hitler itu banyak hukum yang diterapkan Pak, tetapi tidak demokratis maksudnya di sini adalah negara hukum yang demokratis. [135]

[133] *Ibid*., hlm. 104-106.

[134] *Ibid*., hlm. 107.

[135] *Ibid*., hlm. 108.

A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya bahwa fraksinya cenderung menyetujui rumusan alternatif sebagai berikut.

> Dan alternatif 4 kami setuju, dengan alternatif 1 : Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. *Nah* itulah sikap Fraksi Reformasi. [136]

Berbeda dari pendapat lainnya, Soedijarto dari F-UG berpendapat menyetujui rumusan Ayat (4), *Indonesia negara hukum,* sebagai berikut.

> Mengenai Ayat (4), Indonesia negara hukum saya rasa tidak perlu diberi *demokratis*, karena apa? Karena seluruh Undang Undang Dasar satu kesatuan yang tidak kontradiktif *each other*. Dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 mengatakan Republik yang berkedaulatan rakyat. Mengapa diulang lagi, seolah-olah kita akan *ngibulin* Undang Undang Dasar. Tadi mengatakan Pancasila tidak usah disebut sudah ada di sana, sekarang demokrasi tidak disebut sudah ada di sana *kan*. Jadikan aneh*kan* republik yang berkedaulatan rakyat sudah jelas republik yang demokratis, bukan republik yang demokratis, jadi untuk apa diberi nama hukum yang demokratis. Itu alasan sebagai pendukung Panitia Ad Hoc I.[137]

Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat menyampaikan simpulan sementara dari beberapa perdebatan yang muncul. Menurutnya, sebuah konsep negara hukum merupakan negara demokratis. Kedua pengertian tersebut tidak boleh dipisah. Oleh karena itu, rumusan tersebut tidak perlu diubah.

> Kemudian mengenai negara yang terakhir, ayat yang keempat gagasannya semua sama, bahwa negara itu adalah negara hukum dan oleh karena negara hukum dia menjadi negara demokratis, itu pengertian tidak boleh dipisah begitu. *Cuma* mencukupkan rumusannya yang menjadi persoalan begitu. Itu kesimpulan kami sementara. Dan apakah kita bisa lebih mendekatkannya ayat-perayat. Begitu artinya kita dalamkan terus sekarang kita masuk ayat per ayat dengan beberapa catatan yang kami sampaikan tadi. Jangan sampai nanti misalnya gagasannya sudah sama

[136] *Ibid*., hlm. 110.

[137] *Ibid*., hlm. 110.

> hanya perumusannya yang berbeda, waktu diperdebatkan gagasannya diperbedakan lagi begitu, jadi kacau lagi. Jika begitu masih ada waktu ini. Jadi Ayat (1) dulu gagasannya ini semua persis sama, ada yang mengatakan kalau sudah memang isinya sama, tidak usah diubahlah. [138]

Pada Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 5 September 2001 yang dipimpin Jakob Tobing, A.M. Luthfi dari F-Reformasi mencoba mengajukan pandangannya tentang negara hukum:

> Bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Kita ambil rumusan yang di Mahdi. Di situ dalam *Note*-nya, Indonesia adalah bukan negara hukum otoratriat, tapi negara hukum yang demokratis. Oleh Karena itu, kalau tidak ada penyesuaiannya. Bahkan nanti akan seperti itu. Pertanyaan saya ada atau tidak sebab kami pakai "Yang" sedangkan Pak Happy tidak pakai. Perbedaan huruf "Yang". Saya barangkali tidak harga mati, jadi juga. Maksud saya, saya ingin bertanya sendiri. Kalau apakah yang dimasud Negara hukum itu adalah jabaran dari demokratis *rechtsstaats*. Kalau itu artinya bukan negara hukum yang demokratis. Karena itu satu bersenyawa, seperti dua sisi mata uang. Itu disebutkan sebetulnya negara hukum demokratis. [139]

Theo L. Sambuaga dari F-PG mencoba menjelaskan aspek historis tentang negara hukum dalam konstitusi:

> ...di konstitusi RIS dulu juga disebutkan mengenai Dengan landasan begini, RIS (Republik Indonesia Serikat) yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi, ini satu. Kemudian ini hapus, tidak berlaku lagi UUDS. Republik Indonesia ini kalau UUDS, republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Ini di dalam UUDS kita. [140]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP juga mencoba untuk membahas persoalan negara hukum:

> Jadi kalau muncul dua alternatif seperti ini hukum yang demokratis dengan negara hukum saja, maka

[138] *Ibid*., hlm. 111.

[139] *Ibid*., hlm. 134-135.

[140] *Ibid*., hlm. 137.

> terkesan bagi awam seakan-akan alternatif dua itu tidak menghendaki hukum yang demokratis. Kekhawatiran yang menjadi pertimbangan kita karena. Ini kaitannya dengan kalau muncul dua alternatif, sebenarnya ini perdebatan dikalangan *elite* sebenarnya dikalangan akademisi yang tidak ada persoalan. Tapi ketika dilempar keluar dari masyarakat ini akan menjadi dampak negatif itu yang perlu jadi pertimbangan kita seakan-akan alternatif dua itu tidak menghendaki hukum yang demokratis. Padahal alternatif dua itu sama dengan alternatif satu. [141]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-24, 5 September 2001 yang diketuai Slamet Effendy Yusuf, Asnawi Latief (F-PDU) menegaskan:

> Kemudian Ayat (4) alternatif itu, kami bisa tolerir itu bahwa Indonesia adalah negara hukum, seperti dijelaskan oleh Pak Jakob Tobing, itu barangkali bisa diterima itu. Bahwa Indonesia adalah negara hukum. Kalau negara berdasarkan hukum, memang itu bisa totaliter itu, tetapi negara hukum, ini masih penjelasan juga, masih debat juga. Oleh karena itu, Fraksi kami kemarin memberikan kata sifat yang demokratis. Saya kira itu masih bisa diadakan pendekatan-pendekatan seperti itu. [142]

Dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-30, 17 September 2001 yang diketuai Jakob Tobing, Agun Gunandjar Sudarsa (F-PG) menegaskan:

> Bab I Pasal 1 Ayat (4) kita sudah menyepakati bahwa Indonesia adalah negara hukum, itu satu itu prinsip. Karena Bab I Pasal 1 itu merupakan induk sebagai pedoman kita merumuskan pasal-pasal berikutnya katakanlah bab berikutnya, itu *kan* merujuk kepada Bab I. Di sana dikatakan negara kesatuan, bentuk pemerintahannya presidensiil lalu ada penambahan amendemen kita Indonesia adalah negara hukum. Itu satu prinsip. [143]

Hasil pembahasan PAH I dilaporkan dalam rapat BP MPR ke-4, 2 Oktober 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada kesempatan tersebut, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I

[141] *Ibid*., hlm. 138.

[142] *Ibid*., hlm. 151-152.

[143] *Ibid*., hlm. 564.

menyampaikan laporan rumusan ketentuan tentang negara hukum masih dalam bentuk alternatif.

BAB I

Alternatif 1 :

BENTUK DAN KEDAULATAN

Alternatif 2 :

BENTUK, DASAR, DAN KEDAULATAN

...

(4) Alternatif 1 :

Negara Indonesia adalah negara hukum.

Alternatif 2 :

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. [144]

Karena tidak ada pembahasan lebih lanjut dalam PAH I, hingga dilaporkan kembali dalam rapat BP MPR ke-5, 23 Oktober 2001, rumusan tersebut tetap dan disahkan sebagai hasil BP MPR untuk dibawa ke dalam Sidang Tahunan MPR 2001.

4. Alternatif 1 :

   Negara Indonesia adalah negara hukum

   Alternatif 2 :

   Indonesia adalah negara hukum yang demokratis.[145]

Hasil BP MPR tersebut selanjutnya dibahas di tingkat komisi Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, yakni adalah Komisi A. Pada rapat Komisi A ke-2, 5 November 2001 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, disampaikan pengantar musyawarah fraksi. Pada kesempatan tersebut pimpinan rapat mengantarkan dengan mengemukakan keterkaitan antara beberapa alternatif yang ada dengan ketentuan tentang negara hukum sebagai berikut.

> Yang kedua, Ayat (3) ini alternatifnya adalah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan itu atau kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan

[144] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Tiga,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008),, hlm. 497-498.

[145] *ibid*, hlm. 576-577.

> menurut Undang-Undang Dasar ini disepakati dalam forum pembicaraan-pembicaraan itu adalah kita menggunakan alternatif 2.
>
> Jadi kalau kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, Ayat (4) ini alternatif yang di gunakan adalah negara Indonesia adalah negara hukum. Jadi alternatif 1. [146]

F-PG melalui Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan pilihan fraksinya terhadap alternatif 1 dengan catatan ketentuan tersebut dipahami sebagai negara hukum yang demokratis. Berikut ini pandangannya.

> Kemudian yang berikutnya masih dalam Bab Bentuk Dan Kedaulatan. Kami juga tetap berpendapat bahwa untuk alternatif untuk Ayat (3)-nya itu sudah kami dapat menyepakati, menerima alternatif yang ke-2 dan Ayat (4) menjadi Ayat (3) dengan rumusan alternatif 1.
>
> Namun perlu kami menjelaskan bahwa konteks dalam negara hukum ini yang kami gagas adalah konteks negara hukum yang demokratis. Tapi pada hakekatnya bahwa negara hukum dalam paradigma yang berkembang terakhir itu merupakan bagian yang tidak akan mungkin dalam sebuah negara hukum itu tidak berpahamkan pada demokrasi.
>
> Oleh karena kami dapat memahami bahwa perubahan alternatif kami dari alternati ke-2 untuk bisa menerima alternatif yang pertama. [147]

Melalui Dimyati Hartono, F-PDI Perjuangan menyampaikan usulan dan kesepakatannya dengan ketentuan yang menegaskan bahwa ketentuan tersebut sebaiknya mengambil rumusan dari Penjelasan UUD 1945.

> Kami ingin mengemukakan dan sekaligus mengusulkan mengenai bentuk negara khususnya pada Ayat (3), yang menyebutkan:
>
> "Negara Indonesia adalah negara hukum."
>
> Saya kira sejarah dunia mencatat banyak negara yang

[146] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Empat,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 87.

[147] *Ibid*., hlm. 88.

mendasarkan diri kepada negara hukum tetapi ternyata lebih banyak menonjol itu adalah kekuasaan, bukan hukum. Banyak negara-negara yang menamakan dirinya sebagai negara hukum khususnya di masa yang lampau ketika kita masih mengenal Uni Soviet misalnya itu juga negara hukum, tetapi totaliter, kalau dikait dengan bahwa negara hukum sudah otomatis demokratis, itu juga sebenarnya juga relatif, karena memang hukum itu menghendaki *equality*, dan demokrasi juga menghendaki *equality*. Kami ingin menambahkan pengalaman sejarah kita masa Orde Baru. Kita juga negara hukum tetapi hukum di dominasi sepenuhnya oleh kekuasaan dan terjadilah peyimpangan-penyimpangan. Kkarena itu secara kongkrit kami usulkan Ayat (3) itu kita sempurnakan dengan mengambil apa yang sudah dirumuskan oleh bapak pendiri bangsa ini, yang itu tertuang pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga lengkapnya berbunyi Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia adalah negara berdasar atas hukum tidak berdasar pada kekuasaan belaka. Ini adalah rumusan dari para *the founding fathers* dan *in concrito* kita juga melihat hukum tidak bisa ditegakkan tanpa ada kekuasaan.

Tetapi kekuasaan juga tidak boleh meninggalkan hukum dan kalau itu terjadi, terjadilah sejarah yang kelam pada masa Orde Baru. Untuk itulah maka dibatasi dengan rumusan tadi.[148]

F. X. Sumitro, juru bicara F-KKI, menyampaikan pengertian paham negara hukum yang dianut Indonesia.

Demikian pula saya setuju dengan Pak Hartono tadi yang mengatakan bahwa negara Indonesia dalam pengertian bukan negara hukum dalam arti kedaulatan ada di tangan hukum, tetapi negara Indonesia adalah negara atas dasar hukum. Karena hukum pada suatu saat, bisa ditinggalkan oleh rakyat kalau rakyat tidak mau lagi, ini masalahnya.

Oleh karena itu rumusan inipun menurut saya juga tidak benar karena sudah dirumuskan Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) dan Penjelasannya sudah memberikan batasan, ini bentuk dari pada negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya, jangan dikurangi sepenuhnya itu. Karena apa?

[148] *Ibid*., hlm. 89.

> MPR adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain. Oleh karena itu saya tetap berpegang pada rumusan yang diberikan oleh *the founding fathers* berikut penjelasannya penuh. Ya *kan*? Sehingga menurut saya rumusan yang ada di sini apakah alternatif 1, apakah alternatif 2, menurut hemat kami adalah keluar daripada koridor pokok-pokok pikiran dan undang..., apa itu? Dari Pembukaan. [149]

Amru al-Mu'tashim, juru bicara F-KB, mengemukakan pemikiran mengapa diperlukan rumusan yang berbeda penjelasan meskipun prinsipnya sama. Berikut ini pendapatnya.

> ...alternatif Ayat (4) Negara Indonesia adalah negara hukum. Memang pemikiran ini bisa dicarikan formulasi pendapatnya Pak Prof. Dimyati Hartono, bagaimana dengan Penjelasan yang tidak hanya berdasarkan kekuasaan belaka.
>
> Ini satu pemikiran bahwa memang suatu ketika hukum adalah dapat diperalat. Kita sudah tahu semua teorinya karena itu, agar antara hukum dan kekuasaan itu merupakan satu paket pemikiran.
>
> Jadi saya kira, saya sependapat dengan pemikiran Pak Dimyati Hartono. Cuma diperlukan satu-satu formulasi yang tidak seperti persis seperti kata-kata dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar. Formulasi yang perlu dipikirkan. [150]

Ishak Latuconsina, juru bicara F-TNI/Polri, menanyakan perlunya mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum, sebagai berikut.

> Sedangkan mengenai Ayat (4), apakah perlu kita mencantumkan negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis? Saya pikir tanpa mencantumkan ini pun kita adalah negara hukum.
>
> Kita punya Undang-Undang Dasar. Kita punya undang-undang dan sebagainya. Begitupun kita adalah negara yang

[149] *Ibid*., hlm. 90.

[150] *Ibid*., hlm. 91.

> demokratis. Barangkali pandangan yang tadi disampaikan bahwa kita harus ingat konstruksi Undang-Undang Dasar kita yang kita pahami ada Pembukaan, ada batang tubuh dan ada Penjelasan. Ini sesuatu hal yang khas Indonesia.[151]

Bambang Sadono dari F-PG juga menyampaikan pendapat perlunya pencantuman kata "yang demokratis" sesudah negara hukum, seperti dikemukakannya sebagai berikut ini.

> Saya ingin meneruskan mengenai ayat mengenai negara hukum. Kami menganggap bahwa pencantuman kata "demokratis" itu masih diperlukan. Pertimbangannya begini, jadi secara teori hukum itu ada tiga jenis.
>
> Jadi, pertama adalah hukum yang represif yang dikembangkan dengan kekuasaan.
>
> Kemudian yang kedua adalah hukum yang otonom artinya hukum yang dikembangkan dengan ajaran-ajaran moralitas dan etika.
>
> Yang ketiga adalah hukum, yang memang benar-benar mencoba menyerap apa kehendak rakyat, aspirasi rakyat yang berkembang. Itu yang disebut hukum yang responsif. Dan menurut penelitian-penelitian hanya masyarakat yang demokratislah yang bisa melahirkan hukum yang responsif.

Saya kira yang kita maksudkan, kita diskusikan hari ini adalah negara hukum yang ketiga ini, karena itu prasyarat demokratis itu diperlukan, dan itu merupakan turunan langsung sebenarnya dari ayat sebelumnya yaitu Kedaulatan rakyat. Dan ini juga nanti akan menjiwai pasal-pasal berikutnya karena itu sebagai resikonya kalau kita terima prinsip-prinsip dan ajaran demokratis ini, [152] Hartono Mardjono dari F-PDU menyatakan bahwa ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum sudah cukup. Hal itu dikemukakannya sebagai berikut.

> Tadi disebut mengenai masalah negara hukum, saya berpendapat dengan istilah bahwa kita adalah negara hukum, menurut pendapat saya sudah cukup, karena negara hukum itulah yang saya selalu mengkritik, kita

[151] *Ibid*., hlm. 92.

[152] *Ibid*., hlm. 96.

selalu berbicara tentang supremasi hukum.

Saya menganggap, istilah supremasi hukum itu merupakan sepertiga dari prinsip negara hukum, karena negara hukum itu meliputi tiga unsur, yaitu *supremacy of law, equility before the law, due process of law*.

Kalau tadi disinggung misalnya, ada saudara kita, yang terhormat, hukum itu bisa, tidak, kalau negara hukum itu mesti demokratis. Karena ketiga-tiga unsur itu termasuk, kecuali kalau negara hukum sulapan, itu saya bisa mengerti. Tapi kalau negara hukum itu bisa mencakup ketiga-tiganya.

Jadi, kembali yang paling inti adalah tadi yang lain tetap, dan alternatif sudah kami sampaikan. Tapi saya mohon diperhatikan betul tentang Pasal 7 tadi. Hati-hati kita memberlakukan ini. [153]

Imam Addaruqutni dari F-Reformasi menyatakan bahwa kata-kata "yang demokratis" menunjukkan sifat afirmatif. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

Kemudian, mengenai alternatif Ayat (4), itu kita pilih alternatif ke-2, Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Pada dasarnya cukup dengan negara hukum.

Tapi kata-kata yang demokratis di situ hanya menunjukkan afirmatif, mengapa? Karena didalam gejala masyarakat yang ada di dunia ini, negara berdasarkan hukum itu, realisasinya bermacam-macam. Ada yang berbentuk hukum sebagai titah suatu kekuatan raja dan sebagainya. Bahkan ada superman atau *supra human* seperti itu, sehingga hukum itu tidak berdasar pada kekuatan kehendak rakyat.

Karena itu pencantuman hukum yang demokratis itu menunjukkan alternatif. Dan inilah sebagai suatu gerak revolusioner dan pemikiran kita untuk mengatakan rakyat di dalam kekuatan hukum itu.

Adapun kalau misalnya, kita mengutip dengan pandangan-pandangan *the founding fathers* kita, *the founding fathers* kita juga mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar kita ini masih banyak kekurangannya dan dikelak kemudian hari perlu penyempurnaan-penyempurnaan maka beberapa kutipan yang kita masukkan sebagai mengutip *the founding*

[153] *Ibid*., hlm. 98.

> *fathers* ini adalah jelas suatu respek. Tetapi dalam satu segi, kita tetap membuka pikiran kita untuk menyempurnakan aspek-aspek itu.
>
> Jadi, kalau misalnya ada pandangan bahwa berdasar atas hukum misalnya, kemudian juga tidak berdasar atas kekuasaan belaka. Kalau kita angkat dua-duanya itu saya khawatir bahwa ada dualisme dalam *mindset* kita di dalam kerangka bernegara kita. Lantas ada suatu kekuasaan, satu pihak dan ada hukum. Maka ketika kita menganggap suatu *rule of law*, sebesar prinsip *common platform* di mana kita berada ini.
>
> Inilah saya rasa prinsip-prinsip yang mendasar mengapa kita memilih alternatif ke-2 pada Ayat (4) itu. [154]

Achmad Aries Munandar (F-PDIP) secara singkat menegaskan pilihannya menegani negara hukum:

> Selanjutnya yang ketiga yaitu menjadi negara Indonesia adalah negara hukum. [155]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG mengusulkan alternatif 2 untuk mencegah perkembangan yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat. Berikut ini pendapatnya.

> Berkaitan dengan Pasal 4 ini sejauh yang saya ketahui rumusan Indonesia adalah negara hukum yang demokratis ini pernah dipakai dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Sementara. Dan ini tentu saja berkaitan dengan ajaran-ajaran mengenai *rechtsstaat* atau *rule of law* yang mengemukakan perlunya supremasi hukum atau kedaulatan hukum di dalamnya.
>
> Akan tetapi di dalam perkembangan yang mutakhir yang berkaitan dengan ajaran mengenai supremasi hukum ini berkembang pula apa yang disebut berkaitan dengan kedaulatan rakyat mengingat kenyataan bahwa hukum tidak selamanya adil meskipun kita tahu hukum yang tidak adil itu bukan hukum.
>
> Oleh karena itu untuk menjaga segala kemungkinan hukum bisa saja mengebiri kedaulatan rakyat itu, maka berkembang apa yang disebut demokratis *rechtsstaat* itu dan itulah di bahasa Indonesiakan menjadi negara hukum yang demokratis.

[154] *Ibid*., hlm. 99.

[155] *Ibid*., hlm. 102.

> Oleh karena itu saya ingin mengusulkan bahwa alternatif kedua saya kira itu adalah yang paling tepat untuk dijadikan pasal di dalam Undang-Undang Dasar. [156]

Soetjipto dari F-UG menyetujui alternatif 1. Pendapatnya sebagai berikut.

> Lalu yang mengenai Ayat (4). Jadi kami juga sepakat dengan para rekan-rekan yang mengusulkan alternatif 1, karena bahwa di sini bahwa memang saya kira bahwa hukum dan demokrasi adalah ibarat mata uang dengan dua sisi.
>
> Akan tetapi bahwa karena di sisi kita bicara Undang-Undang Dasar yang juga sistemik, bahwa kedaulatan di tangan rakyat negara republik sehingga bahwa demokrasi itu tercermin dari pasal-pasal atau bab-bab di dalam Undang-Undang Dasar. Sedang negara hukum kenapa kita masukkan adalah kesepakatan dari awal bahwa hal-hal yang normatif di dalam penjelasan diangkat ke dalam pasal.
>
> Oleh karena sudah sepantasnya bahwa ini memang dimasukkan yang alternatif 1 dan juga ini sebenarnya sudah suatu penegasan bahwa bukan negara kekuasaan karena memang tidak pas kalau suatu rumusan dalam Undang-Undang Dasar bahwa ada negara hukum bukan negara kekuasaaan, dengan ditegaskan negara hukum itu jelas bukan negara kekuasaan. [157]

Laden Mering dari F-PG berpendapat bahwa di dalam konsep negara hukum sudah termasuk makna demokratis. Berikut ini pendapatnya.

> Kemudian mengenai negara hukum, saya berpendapat bahwa negara hukum itu sudah termasuk yang demokratis, bukan yang penting bukan kata-kata ini tetapi yang paling penting adalah penyelenggara negara yang harus bersifat mempunyai pendirian demokratis. Walaupun kita menyusun undang-undang yang memuat satu gunung yang demokratis, kalau pendiri negara ini tidak demokratis tidak ada gunanya.
>
> Oleh karena itu saya menekankan supaya di dalam menempatkan pemimpin negara harus orang yang berbudi luhur. [158]

---

[156] *Ibid*., hlm. 104.

[157] *Ibid*., hlm. 105.

[158] *Ibid*., hlm. 107.

Selanjutnya, pimpinan rapat, Jakob Tobing, menyampaikan simpulan dari berbagai pendapat yang telah dikemukakan itu.

> Kemudian kami juga ingin menginformasikan, mohon maaf kepada para ahli di bidangnya, bahwa yang berkembang di dalam pembicaraan-pembicaraan di PAH I dan lebih khusus lagi beberapa hari ini di dalam rangka lobi adalah mengenai negara hukum, yaitu bahwa apa yang Bapak sampaikan semua yaitu pengertiannya sama.
>
> Kita ingin negara yang hukum, *supremacy of law*, demokrasi dan sebagainya itu. *Cuma* dipahami oleh teman-teman di sini dalam forum lobi juga, bahwa warga negara hukum, justru adalah seperti itu, dibedakan dengan negara berdasar hukum. negara fasis, Negara Uni Soviet yang sangat otoriter yang sangat fasistis itu adalah negara yang berdasar hukum.
>
> Kalau negara hukum itu adalah negara hukum yang demokratis, tetapi tidak hanya itu, dia juga adalah menghargai HAM. Juga bahwa kekuasaan pemerintah itu dibatasi hukum, seperti dikatakan oleh Bapak Hartono Mardjono. Itu juga menjadi pengertian *supremacy of law, equality before the law* dan *due process of law*. Jadi, itu sebabnya makanya ada semacam kesepakatan bahwa yang telah kita pakai nama istilah hukum. Tetapi tentunya terpulang kepada kita semua.[159]

Pembahasan selanjutnya adalah mendengarkan pendapat fraksi. Urutan pertama adalah pendapat dari F-PDU yang disampaikan oleh Asnawi Latief berikut ini.

> Ketiga :
>
> "Negara Indonesia adalah negara hukum."
>
> ...Sedangkan hal-hal yang normatif itu dipasang di pasal-pasal, sehingga Pasal 1 Ayat (3) sebetulnya itu mengambil dari *rechtsstaat* Penjelasan dari Undang-Undang Dasar, itu negara hukum. [160]

Pandangan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva yang menyatakan bahwa sistem dalam UUD 1945 sudah bersifat demokratis. Pendapatnya sebagai berikut.

[159] *Ibid*., hlm. 108.

[160] *Ibid*., hlm. 112-113.

> Kemudian yang kedua adalah mengenai negara hukum. Kami ingin memahami Undang-Undang Dasar Negara ini dalam kerangka sistemik yang dari awal ini sampai ke akhirnya. Jadi, negara hukum yang demokratis dan lain-lain sebagainya, sebenarnya kalaupun kita tidak sebutkan kata demokratis itu semua kita sudah tata Undang-Undang Dasar ini dalam kerangka sistemik.
>
> Selanjutnya dimana negara ini adalah negara demokratis yang berdasarkan kedaulatan rakyat yang anggota-anggota Majelis, yang anggota-anggota Dewan dipilih oleh rakyat.
>
> Jadi sebenarnya sudah jelas dalam urutan ini bahwa, negara hukum yang dimaksud di sini memang adalah negara hukum yang demokratis dan seterusnya. Karena kalau kita bicara tentang demokratis kita berbicara masalah sistem politik. Sistem politik yang demokratis dalam rangkaian sistemik Undang-Undang Dasar ini kita sudah tata kembali sebagai sebuah sistem politik yang demokratis. Jadi, hukum itu lahir oleh sebuah hasil keputusan politik yang demokratis sesuai dengan sistem politik, yang diatur di sini.
>
> Dengan demikian akan terhindar bahwa sebuah negara hukum yang tidak demokratis karena sistem pemerintahan yang tidak demokratis itu. Apalagi dalam Undang-Undang Dasar ini kita sudah cantumkan mengenai hak asasi manusia dalam satu bab tersendiri yang begitu sangat lengkap. Jadi, kekhawatiran bahwa negara hukum yang tidak demokratis itu akan dengan sendirinya tidak perlu dikhawatirkan karena seluruhnya dalam kerangka sistemik Undang-Undang Dasar ini. [161]

Melalui Patrialis Akbar, F-Reformasi memilih alternatif "Negara hukum yang demokratis". Hal itu dikemukakan berikut ini.

> Kemudian, Ayat (4) kami memilih Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Ada beberapa alasan, pertama bahwa berdasarkan pengalaman kita yang ada selama ini, kita mengakui betul bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum atau negara hukum.
>
> Akan tetapi kita tidak memiliki demokrasi sehingga yang terjadi selama ini adalah suatu kesewenangan dan paksaan

[161] *Ibid*., hlm. 114.

serta pembatasan dalam kehidupan berdemokrasi. Kita tahu bahwa di beberapa negara di dunia ini juga adalah negara hukum tetapi ternyata juga tidak demokratis.

Jadi bukan hukumnya itu yang demokratis tapi adalah negara hukumnya itu yang melandasi dengan nilai-nilai demokratis. Dan ini jelas juga untuk mengangkat substansi yang ada di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. [162]

Lukman Hakim Saefuddin, juru bicara F-PPP, menyampaikan bahwa tidak ada persoalan antara alternatif 1 dan alternatif 2. Berikut ini pendapatnya.

Dan terakhir pada Pasal 1 Ayat (4), memang fraksi kami tidak melihat perbedaan yang sangat mendasar terhadap adanya dua alternatif ini, karena pemahaman yang sebagaimana umumnya, berkembang di kalangan para ahli hukum dan para pakar.

Pengertian negara hukum itu hakekatnya sudah termasuk di dalamnya negara hukum yang demokratis. Memang di sini ada hal yang artinya ada perbedaan, muncul itu pada hal konotatif saja dalam hal persepsi, khususnya di kalangan masyarakat awam.

Jadi, seakan-akan kalau negara hukum saja khawatir tidak dilakukan secara demokratis sebagaimana yang dicontohkan oleh para diktator, misalkan Hitler dan lain sebagainya itu, yang mengatakan bahwa mereka juga berdasarkan hukum, tetapi prakteknya secara otoriter.

Tetapi sesungguhnya negara hukum itu adalah, juga dalangnya demokratis, hanya memang kalau disebutkan negara hukum yang demokratis itu juga bisa, mempersempit pengertian negara hukum itu sendiri, karena negara hukum itu tidak saja hanya yang demokratis tetapi negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia misalnya.

Negara hukum yang berorientasi kepada keadilan dan banyak hal yang lain. Jadi kalau hanya negara hukum yang demokratis saja seakan-akan ini juga ada batasan pengertian negara hukum. Jadi, bagi kami ini tidak terlalu menjadi persoalan prinsip. Oleh karenanya negara hukum ini nampaknya sudah cukup memadai. [163]

[162] *Ibid*., hlm. 116.

[163] *ibid*., hlm 119.

Mewakili F-PG, Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan pengertian dan paham negara hukum sebagai berikut.

> Kemudian Ayat (4), ada dua alternatif.
>
> Alternatif pertama, negara Indonesia adalah negara hukum. Alternatif yang kedua, Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Pada posisi ini, pada putaran yang terakhir ini, Fraksi Partai Golkar tentunya harus menentukan sikapnya, memang pemahaman-pemahaman seperti ini, itu bisa menimbulkan persoalan-persoalan kalau sudut pandang kacamatanya mungkin saling berbeda, namun semuanya, Fraksi Partai Golkar, pada akhirnya mengembalikan rumusan Ayat (4) ini kepada paham-paham yang dimaksud dengan paham negara hukum.
>
> Paham negara hukum itu ada empat persyaratan:
>
> 1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
> 2. Penyelenggaraan pemerintahan berdasar atas hukum;
> 3. Adanya Kekuasaaan Kehakiman yang mandiri, merdeka;
> 4. Adanya peradilan administrasi negara.
>
> Sehingga kalau kita melihat paham, melihat persyaratan yang kedua, bahwa pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan atas hukum, maka rumusan negara hukum ini sudah terkandung di dalamnya adalah pelaksanaan yang demokratis. Dengan alasan itu, maka kami mengambil pilihan untuk menyatakan bahwa Ayat (4) kami mengambil alternatif yang pertama. [164]

Selanjutnya, F-PDI Perjuangan melalui Soewarno menyatakan pilihan terhadap alternatif 1. Berikut ini pendapatnya.

> Sedang Ayat (3) berbunyi :
>
> "Negara Indonesia adalah negara hukum."
>
> Dan memang negara hukum yang dilaksanakan secara benar itu sudah dengan sendirinya akan punya sifat dan praktek demokratis. Jadi tidak usah penjelasan negara demokratis. [165]
>
> ...satu lagi Ayat (3) tentang negara hukum kami

[164] *Ibid*., hlm. 122.

[165] *Ibid*., hlm. 125.

sudah sebutkan bahwa kami akan sependapat cukup ditegaskan:

"Negara Indonesia adalah negara hukum," tanpa tambahan demokratis dengan pengertian bahwa juga negara hukum itu sudah dengan sendirinya sudah demokratis. [166]

Pendapat F-UG disampaikan oleh Soedijarto yang memilih alternatif 1 sebagai berikut.

Sedangkan mengenai Ayat (4), kami sepakat dengan aturan I negara Indonesia adalah negara hukum. [167]

Pilihan terhadap alternatif 1 juga dikemukakan oleh Yusuf Muhammad yang mewakili F-KB.

Ketiga, tentang negara hukum. Saya kira diskusi kita sudah panjang dan kami memang mensepakati rumusan yang ada ini. Karena kalau ditambahi yang itu banyak *yang* nanti. Jadi itu hukum *yang-yangan* nanti. Sebagaimana kalau ditambahi bukan, itu nanti bisa menjadi hukum yang bukan-bukan itu. Maksud saya *yang-yang* itu dan *bukan-bukan* itu diatur di dalam bab-bab berikutnya. Sebab hukum yang demokratis bisa ditambahi yang adil. [168]

Afandi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapat fraksinya yang memilih alternatif 1. Berikut ini pendapatnya.

Kemudian untuk Ayat (4) kami memilih negara Indonesia adalah negara hukum. Cukup sampai di situ dengan alasan bahwa kalau ditambah dengan demokratis tidak dalam dasar negara di dalam Undang-Undang Dasar Pembukaan.

Saya jelaskan bahwa negara Indonesia berkedaulatan rakyat, kan itu lebih praktis Pak. Ditegaskan lagi dalam dasar negara bahwa Republik Indonesia berdasarkan kerakyatan oleh hikmat dengan sistem perwakilan dan juga demokratis. Nanti kalau itu dimasukkan banyak sekali demokratis yang berketuhanan yang berkesatuan yang ber...., yang ber.... Cukup.

Negara hukum yang tadi sudah dijelaskan kawan kita dan kawan yang lain bahwa negara hukum mengandung

[166] *Ibid*., hlm. 126.

[167] *Ibid*., hlm. 128.

[168] *Ibid*., hlm. 131.

> esensi berkedaulatan hukum penegakan hukum berkuasaan tapi kekuasaan dijalankan harus berdasarkan hukum. Asas legalitas, sistem konstitusi sekaligus mengandung demokrasi.[169]

F-KKI melalui F.X. Sumitro mengemukakan pendapat tentang makna negara hukum yang dapat berarti kedaulatan hukum, sebagai berikut.

> Kemudian mengenai alternatif 1, *sorry*, mengenai negara hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum. Penggunaan istilah negara hukum menimbulkan konotasi kedaulatan hukum, sedangkan yang kita pegang adalah kedaulatan rakyat bukan kedaulatan hukum.
>
> Oleh karena itu, kami tetap seperti yang saya katakan awal bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum dan ini sudah dijelaskan di dalam Penjelasan undang-undang itu sendiri. Sehingga menurut saya tidak perlu diatur di sini dan itu sudah menghendaki bahwa semuanya harus diatur berdasarkan peraturan hukum.
>
> Jadi kalau kita hubungkan kalau Penjelasan, Pembukaan dan batang tubuh merupakan satu kesatuan, itu sudah lengkap diatur. Mungkin di dalam penyusunan dulu juga menimbulkan perdebatan yang begini ini, bukan *nggak* mungkin. Tapi kembali mengapa saya tidak setuju dengan negara hukum menimbulkan konotasi adanya kedaulatan hukum. Saya takut, lalu kedaulatan hukum bukan kedaulatan rakyat ini, negara kita ini. Itu jadi pandangan daripada fraksi kami mengenai Bab I Pasal 1. [170]

Untuk merumuskan ketentuan mengenai negara hukum, dibentuk Tim Perumus yang terdiri atas pimpinan Komisi A dan wakil dari fraksi-fraksi. Hasil Tim Perumus tersebut disampaikan pada rapat Komisi A ST MPR ke-5 Tahun 2001, 8 November 2001, dipimpin oleh Jakob Tobing. Pimpinan menyampaikan hasil Tim Perumus mengenai negara hukum, yang sudah disepakati sebagai berikut.

> Baik, jadi saya akan..., sambil ditayangkan saya akan buat narasinya di sini, begitu *ya. Ok*, baik kita mulai.
>
> Pada laporan itu halaman lima. Mengenai Bab I, kita

[169] *Ibid*., hlm. 132.

[170] *Ibid*., hlm. 135-136.

> lihat bahwa ayat yang menjadi alternatif di buku coklat, itu dipisahkan tersendiri menjadi Bab IA, Dasar Negara. Sehingga Bab I Bentuk dan Kedaulatan yang ini menjadi alternatif di buku coklat itu dipisahkan sendiri menjadi Bab I, bentuk dan kedaulatan, yang ini bisa bulat disepakati oleh tim perumus berdasarkan apa yang sudah dikemukakan oleh rapat pleno. [171]

Hasil pembahasan Komisi A disampaikan dalam rapat paripurna ST MPR Tahun 2001 yang dibacakan Jakob Tobing sebagai Ketua Komisi A dimana didalamnya juga terdapat hal tentang negara hukum sebagai hasil rancangan perubahan ketiga UUD 1945 yang dilampirkan dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000, dimana Komisi A Majelis menyetujui rumusan keputusan sebagai berikut :

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Tetap.

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

Undang-Undang Dasar.

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.[172]

Terhadap hasil tersebut, fraksi-fraksi memberikan pendapat akhir pada rapat Paripurna ST MPR ke-7 Tahun 2001, 8 November 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais.

Pendapat akhir F-PDI Perjuangan disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

> Kini, perkenankan kami menegaskan kembali sikap fraksi kami terhadap hal-hal mendasar yang sangat penting untuk diberi penalaran jernih karena sangat substansial sifatnya bagi kehidupan kita berbangsa dan bernegara...
>
> ...

[171] *ibid*.,, hlm. 583.

[172] *ibid*.,, hlm. 642.

4. Penegasan bahwa "Indonesia adalah negara hukum", yang di dalamnya juga terkandung arti *supremacy of law*, demokrasi, penghargaan hak-hak asasi manusia, dan pembatasan kekuasan pemerintah oleh hukum, adalah sangat penting dan. Oleh karena itu, kami setuju dengan rumusan dalam rancangan perubahan pada Pasal 1 Ayat (3).[173]

F-PG melalui juru bicaranya, T.M. Nurlif menyampaikan pendapat akhir mengenai negara hukum sebagai berikut.

> Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 kita juga telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dimana setiap warga negara sama kedudukannya dimuka hukum, [174]

Pandangan akhir selanjutnya dari F-UG yang disampaikan oleh Arief Biki. Namun, dalam pandangan tersebut tidak mengemukakan ketentuan mengenai negara hukum dalam perubahan UUD 1945. Demikian pula halnya dengan pandangan akhir F-PPP yang disampaikan oleh Mohammad Thahir Saimima.

Pendapat akhir fraksi dilanjutkan pada rapat Paripurna ST MPR RI ke-7 (Lanjutan I) pada 9 November 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada rapat tersebut, fraksi urutan pertama yang menyampaikan pendapat akhir adalah F-KB. Namun pendapat akhir yang disampaikan oleh Erman Suparno tersebut tidak mengemukakan ketentuan mengenai negara hukum dalam Perubahan UUD 1945.[175] Demikian pula halnya dengan pendapat akhir F-Reformasi yang disampaikan oleh Umirza Abidin[176] serta pendapat akhir F-TNI/Polri yang disampaikan oleh Ishak Latuconsina.[177]

---

[173] *ibid*.,, hlm. 659.

[174] *Ibid.*, hlm. 664.

[175] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Rapat Paripurna ke-4 s/d ke-7 Tanggal 3 November s/d 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Ketiga Jilid 3, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001), hlm. 1.

[176] *Ibid.,* hlm. 11.

[177] *Ibid.,* hlm. 17.

Selanjutnya adalah pendapat akhir F-PBB yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva. F-PBB menyetujui rumusan negara hukum yang telah disepakati. Berikut ini kutipannya.

> Penataan kembali sistem ketatanegaraan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar ini adalah jalan keluar dan cara terbaik yang paling damai yang kita tempuh untuk mengatasi kemungkinan masalah ketatanegaraan kita ke depan karena tidak lagi lembaga negara memiliki superior dari lembaga negara yang lain. Tidak ada penguasa yang dapat dengan mudah memanfaatkan Undang-Undang Dasar ini untuk melanggengkan kekuasaannya. Bagi fraksi kami, yang superior itu adalah hukum dan itu sebabnya kami setuju dengan perumusan negara hukum itu.[178]

Pendapat akhir selanjutnya F-PDU, yang disampaikan juru bicaranya Asnawi Latief. Namun, dalam pengantar tidak disampaikan secara khusus mengenai negara hukum.

Pendapat akhir fraksi dilanjutkan pada rapat Paripurna ST MPR RI ke-7 (Lanjutan 2), 9 November 2001, dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada kesempatan tersebut, terdapat dua fraksi yang mengemukakan pendapatnya, yaitu F-KKI yang diwakili oleh Hamid Mappa dan F-PDKB yang diwakili oleh Gregorius Seto Harianto.[179] Namun, dalam pendapat akhir kedua fraksi tersebut tidak menyampaikan tentang negara hukum.

Setelah penyampaian pendapat akhir fraksi selesai, rapat dilanjutkan dengan pengesahan hasil-hasil komisi. Rancangan keputusan mengenai Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dihasilkan oleh Komisi A disahkan sebagai Perubahan Ketiga UUD 1945, yang di dalamnya terdapat ketentuan Pasal 1 Ayat (3).

D. Hasil Pembahasan

Setelah diskusi panjang dengan kesadaran akan pentingnya cita-cita negara hukum (*rechtsstaat)* yang diangkat dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik

[178] *Ibid.,* hlm. 27.

[179] *Ibid.,* hlm. 76 dan 86.

Indonesia Tahun 1945 (dengan rumusan lengkapnya ialah *negara yang berdasar atas hukum*), kemudian dihasilkan rumusan yang disepakati bersama secara musyawarah untuk ditempatkan pada Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 Ayat (3), yaitu "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".

Bab I

Bentuk dan Kedaulatan

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum

BAB VIII
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI WILAYAH NEGARA

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

Wilayah negara merupakan ketentuan baru dalam UUD 1945 setelah perubahan. Ketentuan ini menjadi usulan beberapa fraksi untuk dimasukkan ke dalam UUD 1945. Hal ini terlihat dari substansi perdebatan dalam rapat-rapat yang khusus membahas wilayah negara.

Persoalan wilayah negara mulai mencuat setelah lepasnya Timor Timur dari NKRI. Hal itu terlihat dalam pemandangan umum fraksi-fraksi pada Rapat BP MPR RI ke-2, 6 Oktober 1999, yang dipimpin Jakob Tobing.

Pada kesempatan itu, F-PDI Perjuangan melalui juru bicara Widjanarko menyatakan sebagai berikut.

> Kita semua sangat menyadari bahwa kondisi riil negara kita yang tercinta ini sedang dalam keadaan krisis yang luar biasa bahkan diibaratkan sekarang ini kalau sebuah kapal, kita ini sedang tenggelam. Namun, tidak ada nahkoda sehingga dapat dikatakan bahwa negara kita sedang berada dalam keadaan bahaya. Beberapa hal yang menandai terlepasnya sendi-sendi kenegaraan adalah wilayah negara kesatuan yang tercabik-cabik dan rakyat yang tidak mendapatkan jaminan keselamatan dan ketenangan di dalam hidup, serta legitimasi pemerintah yang dipertanyakan, baik secara nasional maupun internasional.

> Oleh karenanya, kita perlu melakukan pembenahan dan penanganan yang amat segera. Atas pertimbangan itu pulalah dan sesuai kesepakatan kita bersama, agenda dalam persidangan dalam Sidang Umum ini dipercepat, diperpendek dengan lebih disederhanakan agar masalah-masalah yang sangat berat demi keutuhan bangsa Indonesia ini dapat segera diatasi. Sehubungan dengan kondisi riil tadi dan dengan kesadaran serta semangat yang tinggi dan bertanggung jawab, keinginan untuk membuat ketetapan-ketetapan MPR yang terbaik itu mungkin sulit dilakukan di dalam waktu yang sangat singkat ini. Yang dapat kita lakukan adalah merumuskan suatu keputusan-keputusan tentang beberapa hal yang dianggap sangat penting untuk menanggulangi beberapa masalah kenegaraan serta tuntutan masyarakat di Indonesia.[1]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU, juga menyebut masalah wilayah negara dalam pemandangannya sebagai berikut.

> Ketujuh belas. Kemudian wilayah negara itu juga ada kaitannya dengan Tim-Tim (Timor Timur) ini.
>
> Kedelapan belas. Lalu mengenai status Penjelasan Undang-undang Dasar 1945. Sepanjang yang kami kaji satu-satunya Undang-Undang Dasar, konstitusi yang pakai Penjelasan itu Undang-Undang Dasar 1945, yang biasa lazim adalah Undang-Undang. Oleh karena itu, apa yang tercantum dalam Penjelasan itu detailnya yang masih relevan kita tampung dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Sehingga tidak wajar manakala lembaga tertinggi negara diatur oleh produk Undang-Undang di bawah lembaga seperti DPR. Harus jelas di situ diatur secara detail. [2]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-7, 13 Desember 1999, dengan agenda rapat dengar pendapat dengan pakar, Muhammad Ali dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan mengenai pentingnya wilayah negara masuk dalam UUD.

> Yang ketiga, apakah jika dalam suatu Pembukaan Undang-Undang Dasar di dalamnya tidak terdapat uraian mengenai wilayah negara, lalu Pembukaan Undang-Undang Dasar itu dianggap jelek dan harus disempurnakan?

[1] MPR RI, Risalah Ke-13 PAH I MPR RI, 15 Februari 2000, hlm. 3.

[2] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 25.

> Kemudian berikutnya, apakah dalam suatu Undang-Undang Dasar wilayah negara itu mutlak harus disebutkan? Dan kalau disebutkan, apakah itu di dalam Pembukaannya, di dalam pasal-pasalnya atau batang tubuhnya atau kedua-duanya. Baik dalam Pembukaan atau maupun di dalam batang tubuhnya.
>
> Apakah tidak mungkin di dalam suatu Undang-Undang Dasar yang tidak secara tegas mencatumkan wilayah dari negara di mana Undang-Undang Dasar itu berlaku? Itu diberlakukan semacam hukum dasar yang tidak tertulis seperti misalnya Undang-Undang Dasar 1945 itu yang di dalamnya tidak mencantumkan tegas wilayah negara. Tetapi *kan* diakui, bahwa wilayah negara itu dari kalau dulu itu dari Sabang sampai Merauke? Itukan sudah dapat pengakuan secara apa itu, historis ya, dan juga secara yuridis ya, diam-diam itu tidak ada yang gugat. [3]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-8 pada tanggal 14 Desember 1999 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda Diskusi Hasil Pengantar Musyawarah, Tanggapan Fraksi, dan Dengar Pendapat, serta Kompilasi Permasalahan. Soedijarto dari F-UG menyatakan pendapatnya mengenai pentingnya wilayah negara dimasukkan dalam UUD.

> Setelah saya membaca kompilasi materi bahan PAH I BP yang ditarik dari kajian, tanggapan dan penjelasan dari fraksi-fraksi. Kami Fraksi Utusan Golongan merasa ada dua hal yang tidak dimasukkan yaitu keadilan *gender,* karena ini kebetulan gendernya tidak ada jadi saya harus membicarakan.
>
> Yang kedua, mengenai wilayah negara. Mengenai wilayah negara kami tetap ingin dijadikan perhatian karena setelah membaca banyak Undang-Undang Dasar yang tidak dalam Pembukaan menyebutkan wilayah negara. Dan kalau suatu negara, suatu provinsi atau suatu pulau sudah dinyatakan dalam suatu wilayah negara maka provinsi itu tidak akan mungkin dapat dengan sendirinya memisahkan diri karena ada Piagam PBB 1960, ada Deklarasi Wina 1993 yang mengatakan bahwa, kalau saya bacakan mungkin Bapak-Bapak sudah membaca dari tulisan Ibu Miriam Budiardjo,

[3] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 265.

22 November yang lalu. Misalnya dalam Piagam PBB tahun 1960 Pasal 6 Deklarasi PBB itu, setiap usaha untuk merusak sebagian atau seluruh penghancuran persatuan nasional dan integritas suatu negara tidak sesuai dengan tujuan-tujuan dan asas-asas PBB.

Kemudian karena ternyata itu kurang dapat perhatian maka ada satu pertemuan di Wina yang berjalan lama yang menghasilkan Deklarasi Wina Tahun 1993 yang ditandatangani oleh 170 negara yang berbunyi begini Pak: "Sekalipun semua orang berhak untuk menentukan nasib sendiri hal itu tidak boleh diartikan sebagai mensahkan atau mendorong tindakan-tindakan yang akan memecah belah atau merusak seluruh atau sebagian dari integritas teritorial atau kesatuan politik dari negara yang berdaulat dan merdeka". Tetapi itu sebabnya mengapa banyak negara seperti Khasmir, seperti negara bagian dari dulu Nigeria tidak pernah ada yang bisa mengakui kalau itu merupakan mengelabui negara di dunia yang mengakui, karena dalam konstitusi telah disahkan sebagai bagian negara itu. Karena itu adanya satu pasal yang mengatur wilayah negara, saya kira merupakan keperluan karena kita menghadapi sekarang menghadapi kenyataan semua rasanya bisa setiap kali bisa merdeka dengan bahkan dalih hak menentukan nasib sendiri, sedangkan PBB sudah mempunyai ketentuan tentang hal tersebut. [4]

Selanjutnya Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, juga menegaskan kembali tentang pentingnya wilayah negara untuk dimasukkan.

Kemudian mengenai berikutnya adalah mengenai wilayah tadi sudah disampaikan. Dari Undang-Undang Dasar yang ada kami setuju, Pak, mengenai wilayah dicantumkan hanya ada beberapa cara. Yang pertama adalah menyebut koordinat, ini kita lihat misalnya di Amerika Serikat. Itu lintang utara berapa, lintang selatan berapa batasnya, bujur barat berapa, bujur timur berapa ditambah Hawai dan Alaska ditambah. [5]

Terkait dengan wilayah negara Harjono dari F-PDIP memberikan pendapatnya sebagai berikut.

[4] *Ibid.,* hlm. 281-282.

[5] *Ibid.,* hlm. 288.

> Kemudian persoalan umpama saja wilayah ini khusus, karena wilayah tadi dibicarakan. Begini Pak, kalau tadi wilayah lalu juga disebutkan, wilayah negara ini terdiri dari provinsi-provinsi itu sebetulnya ada kaitan dengan historis, kalau seperti negeri Belanda itu dulu hanya banyak provinsi itu disebut wilayah itu menjadi wilayah kerajaan bersama, tapi kemudian untuk negara kesatuan saya kira ada persoalan sendiri yang harus kita lihat, sekarang wilayah itu mau kita batasi dengan apa? Wilayah darat? Padahal di dalam perundang-undangan keamanan kita juga mengklaim wilayah udara, bahkan kalau bisa kita klaim wilayah udara itu sampai pada apa yang namanya *geo stationair orbit*, ini *gimana* nanti menyatakannya. [6]

Pembahasan tentang wilayah negara juga kembali muncul dalam Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999, dengan agenda dengar pendapat dengan para pakar. Dalam rapat tersebut, Bagir Manan memberikan gambaran mengenai UUD beberapa negara terkait wilayah negara.

> Dan yang ketiga, itu biasanya berbagai identitas negara. Itu selalu dimuat di dalam undang-undang dasar, misalnya bahasanya, kemudian lambang negara dan hal-hal semacam itu ya, bahkan lagu kebangsaan ada. Ada yang unik mengenai masalah wilayah negara. Ternyata tidak semua undang-undang dasar negara itu memuat tentang wilayah negaranya. Undang-undang dasar Jerman misalnya memuat, karena dia menentukan negara-negara bagian yang menjadi anggota federasi Jerman.
>
> Kemudian undang-undang dasar Philipina malah itu diletakkan di paling muka, mengenai soal-soal wilayah negara. Dan juga berbagai undang-undang dasar Perancis juga memuat undang-undang dasar, wilayah negara. Di Negeri Belanda juga memuat, terutama dulu Negeri Belanda ketika Indonesia masih masuk, kemudian Suriname masih masuk, itu disebut apa saja yang menjadi kesatuan dari Kerajaan Belanda itu. Tetapi ada juga tidak menyebut, misalnya undang-undang dasar Amerika Serikat sendiri tidak menyebut, apa yang menjadi wilayah Amerika Serikat itu. Sehingga ketika 1787 ditetapkan dengan 13 negara bagian, pada hari ini menjadi 50 negara bagian.

[6] *Ibid.,* hlm. 318.

Jadi, mereka tidak sebut itu secara spesifik.

Artinya mengenai wilayah itu bukanlah merupakan sesuatu hal yang, meskipun di dalam teori bernegara di dalam Hukum Internasional dikatakan wilayah merupakan salah satu unsur konstitusi kepada negara, dalam Hukum Internasional, tetapi di dalam praktek konstitusi tidak selalu harus ada.

Khusus untuk Indonesia misalnya, semua Undang-Undang Dasar yang ada, baik RIS, Undang-Undang Dasar sementara 50, maupun Undang-Undang Dasar 1945 tidak memuat itu. Karena apa? Antara lain penyesuaian wilayah kita, hasil dari perjanjian KMB. Perjanjian KMB itulah yang mengatur, bahwa yang dimaksud dengan Indonesia yang diserahkan Belanda itu adalah semua bekas Hindia Belanda dulu. Itu pengakuan terhadap Negara Indonesia, semua bekas wilayah Hindia Belanda. Jadi mengenai wilayah itu juga tidak diatur. [7]

Menanggapi pernyataan para pakar, Soedijarto dari F-UG memberikan pernyataannya terkait wilayah negara.

Pak Prof. Bagir Manan, tadi sudah disebut tentang wilayah dan saya kira bukan mengenai masalah takut disebut ekspansi, bahkan suasana kebatinan kita itu supaya tetap utuh negara RI yang sekarang sudah ada itu sebenarnya, karena tadi disebut oleh Pak Andi, bahwa apa tidak ekspansionis. Memang mungkin kalau kita baca Pembukaan *kan* untuk melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dimana darah Indonesia tumpah itulah wilayah Indonesia *kan* berarti. *Iya*, karena kalau kita baca Undang-Undang Dasar Amerika, itu juga begitu Pak. Tidak menyebut. Biar negara. Tapi mengatakan *new state maybe admitted to the congres into this union*. Jadi, Amerika tidak membatasi, karena ingin terus melebarkan sayap. Mungkin *the founding fathers* pikirannya juga begitu. Karena sekarang kita sudah kapok begitu, lebih baik ditetapkan batasnya itu mungkin, kecuali kalau kawan-kawan kita masih menganggap bahwa kita bisa meluaskan wilayah yang lain itu. [8]

Selanjutnya, Bagir Manan memberikan tanggapannya mengenai wilayah laut dan udara.

---

[7] *Ibid.,* hlm. 329-330.

[8] *Ibid.,* hlm. 357-358.

> Pak Jakob, mengenai wilayah udara. Wilayah udara dan wilayah laut sebetulnya memang tidak perlu ditetapkan luasnya, karena apa? Karena itu sudah ditentukan oleh hukum internasional. Misalnya kita tidak bisa mengklaim 13 mil karena hukum internasional sudah menentukan 12 mil, begitu, itu tidak bisa. Udara juga begitu, itu ditentukan pada sampai tingkat tertentu, bahwa pada masuk angkasa, di luar atmosfir misalnya itu dianggap sebagai suatu hak umat manusia, seperti kita di laut bebas. Paling-paling yang dapat diperjuangkan adalah yurisdiksi-yurisdiksi kedaulatan, hak berdaulat, ya, *souvereign right* di mana kita bisa mengeksploitasi, sehingga kita misalnya punya 200 mil untuk zona ekonomi eksklusif. Juga tadi mengenai... kita perlu wilayah karena misalnya ada Ligitan dan Sipadan, karena itu akibat yang lalu. [9]

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-11, 4 Februari 2000, yang yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda laporan hasil kunjungan kerja ke daerah, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP menyebutkan bahwa untuk wilayah negara masih terdapat dua pandangan yang berbeda tentang perlunya wilayah negara diatur atau tidak.

> Adapun menyangkut wilayah di sini memang ada dua pandangan. Satu pandangan mengatakan perlu diatur, tapi pandangan lain mengatakan tidak perlu karena sulitnya menentukan wilayah kita apa batasannya begitu. Kalau dibandingkan dengan negara-negara lain itu menggunakan koordinat bujur timur, bujur barat dan lain sebagainya. Lalu negara lain juga menentukan jumlah provinsi tapi kita ini agak sulit karena wilayah itu berkaitan dengan tidak hanya daratan tapi juga lautan dan udara itu agak sulit diaturnya. [10]

Hamda Zoelva dari F-PBB mengaskan bahwa wilayah negara perlu diatur dalam UUD.

Mengenai wilayah negara, perlu diatur dalam Undang-

[9] *Ibid.,* hlm. 369.

[10] *Ibid.,* hlm. 449.

> Undang Dasar. Banyak sekali usulan mengenai hal ini dan tidak ada yang keberatan atau memperdebatkan. [11]

Mengenai perlunya batas negara diungkapkan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI.

> Kemudian perlu di dalam konstitusi perlu disebut secara tegas mengenai batas dan luas wilayah negara Republik Indonesia. Dan selanjutnya perlu penambahan pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengenai angkatan perang. [12]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-13, 15 Februari 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda rancangan kunjungan studi banding, Valina Singka Subekti menyebut wilayah negara sebagai sesuatu yang penting untuk dicarikan bandingannya dari negara lain. Valina menyebutkan sebagai berikut.

> Berdasarkan pembicaraan yang berkembang di dalam PAH I sejak awal kita bersidang maka saya menangkap ada beberapa tema dasar yang akan diperdalam oleh kita, itu. Saya buat di sini pertama adalah mengenai hubungan fungsional diantara tiga lembaga trias politika dan sistem *checks and balances*-nya di sini termasuk Presiden dan Lembaga Kepresidenan, DPR, MPR, Mahkamah Agung, DPA dan BPK. Kedua saya juga melihat ada mengenai soal hubungan sipil dan militer, ketkga mengenai soal sistem Pemilu, tentu di sini juga, kalau sistem Pemilu tentu akan berkaitan juga dengan soal sistem kepartaiannya. Kemudian juga soal masalah wilayah negara, hak- hak warga negara dan hak asasi manusia. Ini secara umum saya tangkap lima tema dasar ini, mungkin nanti ada tambahan dari Bapak-bapak dan Ibu. [13]

Saat dengar pendapat dengan MA, Kejagung, Lemhannas, dan Wantannas, pada rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR ke-15, 17 Februari 2000 yang dipimpin oleh Harun Kamil. Setelah lembaga-lembaga tersebut menyampaikan pandangannya

---

[11] *Ibid.,* hlm. 455.

[12] *Ibid.,* hlm. 458.

[13] *Ibid.,* hlm. 517-518.

tentang perubahan UUD, Sutjipno dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya mengenai wilayah negara.

> Selanjutnya karena dia negara maka kita harus masuk kepada masalah hakekat negara, hakekat negara kita bagi tiga. Satu, yang menyangkut aspek wilayah negara atau yurisdiksi nasional. Ini penting oleh karena saya sebutkan masalah ini saya kaitkan dengan masalah negara kesatuan atau negara federal atau aliran *unitarisme* dan *federalisme*. Di situ bicara mengenai yuridiksi nasional kita tahu ada wilayah daratan, wilayah lautan *mare nostrum* yaitu *binen wateren* yang kita sebut, mengapa? Karena berdasarkan *territoriale zee en maritieme kringen ordonantie,* itu teritorial kita itu cuman dua belas mil dari pulau-pulau itu, tiga mil saja, coba, tiga mil saja. Sekarang kita jadi *mare nostrum* itu besar, menjadi lautan kita baru di luar *base line* itu barulah tiga mil, di luar *base line* itu adalah merupakan laut teritorial dan baru *mare leberum* atau laut lepas.
>
> Itu penting saya katakan sebab kalau kita salah-salah ini nanti kita bisa kehilangan lautan *mare nostrum* kita, kita kehilangan teritorial *ZEE* kita, kita kehilangan landas kontinen kita dan kita kehilangan Zone Ekonomi Ekslusif kita. Coba betapa besarnya itu, inilah yang saya maksud maka kita harus dalam betul bagaimana sebenarnya mengenai rumusan daripada yurisdiksi nasional kita itu, perlukah dia supaya mengikat rakyat banyak termasuk mengikat dunia internasional yang dituangkan dalam forum undang-undang dasar misalnya, mohon ini dipikirkan.
>
> Yang kedua, rakyat penduduk, memang harus diluaskan. Berarti penduduk dan warga negara adalah rakyat. Dan yang ketiga, adalah masalah pemerintah negara itu tiga fase daripada masalah hakekat negara.
>
> Yang kedua, mengenai tujuan negara objektif, kalau mau bicara mengenai tujuan negara silakan yang pasti dia kalau forumnya undang-undang dasar maka dia adalah merupakan suatu *unending goals* tentunya, tidak lebih dari itu, pasti *unending goals*. [14]

[14] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 141.

Kemudian I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan mengenai wilayah negara tersebut kepada Lemhannas dan Wantannas.

> Yang terakhir Bapak, mengenai Wawasan Nusantara. Ini begini, kami di sini ini lagi pusing ini. Ada keinginan untuk memasukkan konsep wilayah negara dalam Undang-Undang Dasar. Pertanyaannya sekarang adalah bahwa wilayah negara itu tidak lagi bisa didefinisikan sebagai wilayah darat, tetapi juga meliputi wilayah laut dan wilayah udara. Sepanjang pengetahuan saya, sepanjang menyangkut wilayah udara itu sampai sekarang belum ada pembatasan sampai seberapa jauh sebenarnya negara kolong mempunyai kedaulatan terhadap wilayah udara itu.
>
> Sampai sekarang masih kita bergulat dengan tiga teori kalau *ndak* salah ya. Ada *Coopers Control Theory*, kemudian ada teori ketinggian pesawat terbang dan yang terakhir yang diusulkan oleh Uni Soviet sebelum bubar, kalau tidak salah ya sudah kita tetapkan saja berapa kilometer *gitu*. Nanti siapa tahu perkembangan terakhir GSO masuk, milik kita *kan* enak Pak.
>
> *Nah,* kalau kita rumuskan secara tiba-tiba dalam Undang-Undang Dasar tiba-tiba nanti GSO *nggak* masuk, *kan* kita yang rugi. Ini wilayah udara demikian wilayah laut saya kira. Kalau kita rumuskan secara tegas misalnya wilayah nasional mencakup wilayah lautan bagaimana kita harus mendefinisikan *sovereign rights* yang kita miliki di zona ekonomi eksklusif itu. Karena per definisi merupakan bukan merupakan wilayah kita. Ini kita lagi pusing memikirkan soal definisi wilayah negara ini Pak, karena kebetulan tadi disebut ada bapak-bapak juga yang ahli hukum laut, mohonlah ini kami diberikan masukan mengenai soal ini. [15]

Selanjutnya Purnomo Yusgiantoro dari Lemhannas menjelaskan mengenai wawasan nusantara untuk menjawab pertanyaan mengenai teritorial wilayah.

> Kemudian mengenai usulan bahwa Wawasan Nusantara disarankan untuk masuk dalam Undang-Undang Dasar 1945, kami sambut dengan tangan sangat terbuka. Impian kami sebetulnya seperti dikatakan Pak Alimarwan bahwa

[15] *Ibid.,* hlm. 143-144.

> barangkali bisa dalam Tap tetapi kalau bapak mengusulkan itu bisa masuk di dalam satu pasal atau di dalam Pembukaan atau dimanapun di batang tubuh atau di Pembukaan dari Undang-Undang Dasar 1945, kita sambut dengan baik. Dan ini saya kira tadi menjawab pertanyaan mengenai teritorial wilayah kita. Sebetulnya dengan wawasan nusantara ini Pak sudah diakui oleh PBB pada tahun 1982. Jadi perjuangan mengenai teritorial Indonesia seperti tadi mungkin Pak Sutjipno itu dimulai pada jaman Belanda dulu itu hanya mengakui tiga mil batas teritorial kita *jurisdiction* kita.
>
> Kemudian pada waktu Deklarasi Juanda tahun 1957 kita berkembang menjadi 12 mil dan perjuangan Juanda itu memakan waktu lama selama tiga puluh tujuh tahun sampai akhirnya di Jamaika pada UN *Conference on Unclos .... sea of the laws* itu oleh PBB itu disahkan. Negara Republik Indonesia, negara kesatuan, yang meng*cover* batas-batasnya itu. Justru itu kalau ada orang yang siap untuk mempertahankan negara kesatuan saya pikir Lemhannas yang akan maju dulu. Karena itu sesuai dengan doktrin wawasan Nusantara. [16]

Pada rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000, dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda dengar pendapat dengan AIPI, PWI, AJI dan MPPI, Muhammad Ali menyampaikan wilayah negara sebagai berikut.

> Wilayah negara kita ini kan belum dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar. Apakah perlu dijelaskan mengenai wilayah ini, yang tentunya tidak hanya menyangkut batas-batas wilayah darat, bisa laut, bisa pula sekarang ini udara. [17]

Tentara Nasional Indonesia melalui Laksamana TNI. Widodo AS. dalam Rapat PAH I BP MPR ke-21, 25 Februari 2000, dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda dengar pendapat dengan panglima TNI, menyampaikan pandangannya mengenai perubahan UUD 1945 termasuk mengenai wilayah negara.

> Tentara Nasional Indonesia, sesuai dengan paradigma baru, secara konsisten melalui reposisi, redefinisi, dan reaktualisasi perannya, sebagai alat negara, dan

[16] *Ibid.,* hlm. 153-154.

[17] *Ibid.,* hlm. 320.

mengantisipasi terhadap perannya di masa datang sebagai alat negara untuk melindungi, memelihara, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terhadap ancaman dari luar, dan dari dalam negeri dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan memberikan darma baktinya di dalam membantu penyelenggaraan pembangunan.

Setelah kami menyampaikan masukan terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan Tentara Nasional Indonesia maka kami juga ingin memberikan sumbangan pemikiran beberapa hal yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan nasional, khususnya berkenaan dengan keutuhan wilayah nasional, persatuan bangsa, kemakmuran, dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia di masa mendatang.

Kelima, perlu adanya pemikiran penentuan batas wilayah nasional Republik Indonesia. [18]

Menanggapi hal tersebut, Lukman Hakim Saefuddin (F-PPP) mempertanyakan mengenai batas wilayah negara.

Yang kedua, berkaitan dengan yang tadi dinyatakan perlu adanya batasan wilayah diatur dalam konstitusi kita. Padahal kita tahu bahwa kesulitannya dalam menentukan batas wilayah ini karena tidak saja semata-mata pada teritorial pada darat, tapi juga berkaitan pada laut dan udara. *Nah*, bagaimana itu merumuskannya dalam Undang-Undang Dasar kita, karena problematikanya ketika memberikan batasan udara itu seperti apa. [19]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR RI ke-22 yang dipimpin Harun Kamil, tanggal 28 Februari 2000 dengan agenda dengar pendapat dengan IAIN Syarif Hidayatullah dan Institut Teknologi Bandung (ITB), Filino Harahap dari ITB menyampaikan pandangannya terkait dengan wilayah negara.

Benua Maritim Indonesia harus dianggap sebagai *lebensraum*, mohon maaf tolong dibetulkan itu lebensraum sebetulnya, ruang gerak untuk hidup. Ini berarti bangsa Indonesia harus hidup dari dan dengan laut. Jika diuraikan

[18] *Ibid.,* hlm. 438-440.

[19] *Ibid.,* hlm. 442.

secara konkret, ini berarti bahwa kelautan Indonesia harus merupakan sumber nafkah, sumber kesempatan kerja, sumber pengembangan kekuatan ekonomi, sumber untuk mengembangkan sains dan teknologi. Sumber atau lahan untuk mengatur siasat dan seni pertahanan dan sumber pemersatu, saya kira ini yang ada kaitannya nanti dengan wawasan kebangsaan, sumber inspirasi bagi seniman, ilmuwan, negarawan dan pemikir.

Mengenai wawasan kebangsaan Pak Zain menyampaikan bahwa Benua Maritim Indonesia menggariskan suatu landasan yang berawal dari prinsip geoekologi yang sangat bervariasi, yang disebut keanekaragaman biogeoetnik dan sosiokultural. Jadi Tuhan Yang Maha Kuasa menganugerahkan kepada bangsa

Bangsa Indonesia yang mendiami Benua Maritim Indonesia merupakan suku suku bangsa yang.. bukan senasib tadi, seperuntungan. Ya sekarang lagi nasibnya kurang baik, begitu. Dan dari posisi geografik dengan sumber alamnya menggariskan geopolitik yang unik. Jadi tidak banyak yang unik-unik sebetulnya di dunia ini. Yang unik di dalam termodinamika itu adalah titik *triple*. Pengawal lalu lintas dua benua dan pengawal lalu lintas dua samudera besar. Wawasan kebangsaan Indonesia harus muncul dari prinsip geoekologik dan prinsip geopolitik yang ditumpangi oleh teknologi moderen dan dicerahi oleh pandangan yang moderen. Kesemuannya ini mutlak diperlukan untuk menangkal badai globalitas yang mengamuk di muka bumi dan demam disintegrasi yang mengancam bangsa Indonesia dari dalam. [20]

Terkait dengan batas-batas wilayah negara, Hatta Mustafa (F-PG) menyampaikan pertanyaannya pada rapat tersebut.

Pada hari ini ada konsep Benua Maritim Indonesia. Ini berarti bahwa satu wilayah yang berdiri di atas atau dihubungankan dengan air. Konsep kewilayahan ini menurut ITB, apa perlu masuk di dalam salah satu pasal Undang-Undang Dasar, karena diberbagai konstitusi negara-negara yang ada misalnya di Swiss ataupun di Libanon itu masuk pasal Pak. Jadi garis lintang, batas-batas wilayahnya itu masuk dalam pasal tapi ada berbagai negara juga tidak mencantumkan dalam pasal, tapi ada

[20] *Ibid.,* hlm. 504-505.

> di dalam satu lembar keterangan data dan angka-angka, itu disebutkan misalnya Konstitusi Amerika juga begitu, konstitusi negara-negara Asian pada umumnya begitu yaitu disebutkan misalnya negara ini namanya apa, Ibukotanya apa, terus wilayahnya meliputi apa. Jadi seperti biodata. Penduduknya berapa, agamanya yang resmi apa gitu, tapi itu merupakan bagian awal dari pada kita membuka konstitusinya.
>
> *Nah*, ini *fact and figure* di dalam satu konstitusi. Maksud saya kalau memang BMI ini merupakan satu landasan untuk kewilayahan Indonesia kira-kira konsepnya bagaimana? Karena kalau kita lihat lanjutannya sangat penting karena meliputi berbagai aspek kehidupan bangsa, baik secara parsial, baik secara keseluruhan. [21]

Rapat (Lanjutan) Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ke-23, 29 Februari 2000, dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda dengar pendapat dengan MUI, NU dan Muhammadiyah, Jakob Tobing menegaskan perlunya keutuhan wilayah negara Republik Indonesia untuk dilindungi.

> Pertanyaan berikut adalah, prinsip-prinsip umum nomor 2. Jadi karena cita-cita luhur harus dijamin oleh konstitusi, maka Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibiarkan utuh. Sebagai konsekuensinya, keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia juga harus tetap terlindungi secara jelas di dalam Konstitusi. Apakah PBNU mempunyai pemikiran bahwa masalah wilayah ini harus secara terukur masuk di dalam Undang-Undang Dasar, ataukah ini lebih kepada konsep bentuk hubungan kekuasaan yang ada sedemikian sehingga wilayah Indonesia ini tetap satu, walaupun ada otonomi, desentralisasi, begitu? Jadi, lebih kepada fisikkah atau lebih kepada konsep? [22]

Mengenai batas wilayah negara, Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP menyatakan bahwa persoalannya terletak pada bagaimana merumuskannya.

> Yang ketiga, yah ini kaitannya dengan batasan wilayah. Tadi juga sudah dipertanyakan oleh yang lain. PBNU secara prinsip umum, perlu menegaskan bahwa konstitusi

[21] *Ibid.,* hlm. 525.

[22] *Ibid.,* hlm. 621.

> kita itu mengatur tentang wilayah negara Republik Indonesia. Persoalannya yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana merumuskan batasan wilayah itu. Karena tentunya tidak hanya darat saja, tetapi laut dan udara. Problem kita adalah bagaimana merumuskan batasan udara wilayah negara kita ini seperti apa. [23]

Juru bicara Parisada Hindu, Ida Bagus Gunadha, pada saat rapat dengar pendapat dengan Walubi dan Parisada Hindu, 1 Maret 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing menyampaikan usulan perubahan sebagai berikut.

> Usul perubahan amendemen Undang-Undang Dasar 1945, nomor urut masingmasing lalu pasal dan usul perubahan.
>
> Pasal 18 Ayat (1):
>
> "Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom yang besar dan kecil."
>
> Pasal 32 Ayat (2):
>
> "Dalam rangka memajukan kebudayaan nasional sebagaimana dimaksud Ayat (1), pemerintah melestarikan warisan budaya bernilai luhur dan mengembangkan potensi kebudayaan daerah." [24]

Pada rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ke-30, 5 April 2000, dengan agenda laporan masing-masing tim yang melakukan kunjungan ke daerah, Asnawi Latief melaporkan hasil kunjungannya ke Palu dan Kendari. Menurutnya, dari kunjungan itu diperoleh bahwa wilayah negara seharusnya dimasukkan dalam UUD 1945.

> Baiklah Saudara Pimpinan dan Saudara-Saudara sekalian. Kunjungan kerja ke Sulawesi Tengah di Palu dan Sulawesi Tenggara di Kendari terdiri atas lima orang dan dua orang dari Staf Sekretariat. Masing-masing koordinator adalah Marsda TNI Hendi Tjaswadi, kemudian wakilnya Pak Zain Badjeber, ketiga Drs. Katin Subiantoro sebagai anggota, empat Pak Andi Mattalatta, SH, MH sebagai anggota dan

[23] *Ibid.,* hlm. 626.

[24] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 7-8.

> saya sendiri Asnawi Latief sebagai anggota dan bertindak sebagai pelapor pada pagi hari ini.
>
> .... Kemudian keempat, masalah wilayah negara harus masuk dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebab unsur Negara itu kan wilayah, pemerintah, dan penduduknya, tetapi mengapa wilayahnya tidak masuk, jadi wacana itu memang berkembang di dua tempat itu.... [25]

Pada rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ke-32, 17 Mei 2000, dengan agenda usulan fraksi mengenai rumusan Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan, M. Hatta Mustafa dari F-PG, membacakan usulan Partai Golkar tentang wilayah negara kaitannya dengan Bab I sebagai berikut.

> Fraksi Partai Golongan Karya untuk Bab I itu mengusulkan ada pengubahan judul. Pengubahan judul ini meliputi, kami bacakan "Bentuk, Dasar, Wilayah dan Kedaulatan". *Nah*,bentuk kita ambil memang dari Pasal 1 Ayat (1) yaitu: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik". Kemudian dasar judul bab ini kami ambil dari dasar Negara Indonesia yang termuat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dasar Negara Indonesia adalah Pancasila. Ini kami usulkan untuk menjadi Ayat (2) dari Bab I Pasal 1.
>
> Kemudian kami memang mengusulkan dari Fraksi Partai Golkar untuk wilayah, masuk di dalam Bab I Pasal 1 ini. Karena selama ini wilayah negara kita itu tidak pernah,ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara kita. Kemudian kedaulatan tetap kami ambil dari judul, yaitu kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis pada Ayat (2) yang lama.
>
> Saudara-Saudara, Saudara Ketua. Di dalam ayat-ayat yang kami usulkan, seluruhnya ada enam ayat, yaitu mengenai bentuk negara, "Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik," itu menjadi Ayat (1) dari Pasal 1. Kemudian yang kedua, Ayat (2) dari Pasal 1 adalah "Dasar Negara Indonesia adalah Pancasila," Ayat (3) dari Pasal 1 adalah "Republik Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum dengan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah."

[25] *Ibid.,* hlm. 386-387.

Saudara Ketua dan Saudara-Saudara sekalian, kami mengantisipasi bahwa ketetapan-ketetapan MPR di masa yang akan datang itu sudah akan bengubah. Jadi dia tidak akan lagi menjadi sumber hukum untuk penetapan undang-undang.

Barangkali karena ini ada kaitannya dengan posisi MPR di masa yang akan datang yang akan terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah yang mungkin dia tidak permanen sehingga ketetapannya sudah ada di dalam usulan-usulan kami berikutnya.

Peraturan-peraturan seperti Keppres, Peraturan Presiden, Peraturan menteri, memang tidak kita cantumkan di sini, karena kita juga mengantisipasi mengenai otonomi yang luas, sehingga apabila ada peraturan dari menteri atau peraturan dari Presiden yang bertentangan dengan Peraturan Daerah, maka yang berlaku harusnya Peraturan Daerah. Karena itu kami mengusulkan urutan peraturan perundangan itu adalah Undang-Undang Dasar, undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah, yang tentunya yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan yang di atas.

Ini sebenarnya untuk menjamin kepastian atau terwujudnya kepastian dan keserasian hukum serta adanya kesatuan taksiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga penegasan dan perinciannya perlu dibuat dalam Undang-Undang Dasar.

Yang keempat, adalah wilayah. Partai Golkar mengusulkan, wilayah negara meliputi darat, laut dan udara di atasnya, yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Saudara Ketua, di berbagai studi banding kita barangkali kalau kita baca dulu ada 17 Undang-Undang konstitusi negara-negara lain, ada negara-negara yang menegaskan di dalam konstitusinya seperti Negara Libanon misalnya, bahwa batas wilayahnya ini ada di dalam Pasal pertamanya. Tapi seperti Amerika, RRC dan lain-lain itu tidak memasukan di dalam Undang-Undang Dasar-nya, tapi dia membuat satu lembar di depan konstitusinya dilampirkan fakta dan data. Di situ disebutkan batas-batas wilayah, lalu penduduknya, bahasanya, agamanya dan ekspornya dan sebagainya. Ini berbagai Undang-Undang demikian, sehingga kami mengusulkan agar wilayah negara dimasukkan dalam Ayat (4).

> Kemudian yang kelima adalah Ayat (5), "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," kata sepenuhnya memang telah kami hapuskan, dan ada tambahan Ayat (6) yang ini tentu ada kaitan dengan usul Partai Golkar pada sesi nantinya Bab II dan seterusnya, "Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah." *Nah*, inilah Ayat (6) yang kami usulkan sehingga secara keseluruhan Fraksi Partai Golkar mengusulkan Bab I Pasal 1 ini terdiri dari enam ayat dan dengan pengubahan judul menjadi *Bentuk, Dasar, Wilayah, dan Kedaulatan*. [26]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menegaskan agar wilayah negara dipertimbangkan untuk dicantumkan dalam Bab I.

> Kemudian masalah wilayah negara, menurut Fraksi kami usulan ini patut kita pertimbangkan bersama untuk dicantumkan dalam Bab I ini, oleh karena itu kami setuju rumusan yang disampaikan oleh Fraksi Partai Golongan Karya, pertimbangannya karena ini adalah hal yang esensil dalam usul keberadaan atau eksitensi sebuah negara, walaupun batas-batasnya itu diatur di dalam undang-undang. Tidak pas juga kalau kita letakkan ini masalah ke Pemerintahan Daerah. Mengenai wilayah, karena wilayah yang dimaksud di sana mengenai daerah bukan batas-batas suatu negara akan tetapi susunan wilayah dalam arti susunan daerah di Indonesia. Jadi tidak mengenai substansi keberadaan negara dalam satu wilayah yang sudah ada batasbatasnya yang jelas. [27]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi setuju agar wilayah negara perlu dipertegas. Ia menyampaikan sebagai berikut.

> Kemudian mengenai wilayah negara, saya kira kalau melakukan suatu komperatif terhadap beberapa konstitusi memang..., ada memang negara-negara yang mencantumkan secara tegas dan jelas tentang wilayah negara, kemudian barangkali Fraksi Golkar khawatir ke depan jangan hilang lagi, jangan ada lagi yang hilang bagian-bagian dari Saudara-Saudara kita. Kami sangat setuju itu, akan tetapi tentu kita juga persoalan-persoalan yang berkenaan dengan jumlah ini dimana kalau kita mencantumkan negara kita

[26] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 45-46.

[27] *Ibid.,* hlm. 64.

> dengan sekian provinsi ini dengan sekian daerah segala macam, mungin kita agak khawatir, tetapi kalau diatur juga secara umum seperti ini, ini juga agak kabur posisinya, kami kira ini perlu dipertegas, barangkali konsepnya dari Fraksi Golkar, tetapi prinsipnya kami setuju tentang masalah wilayah Negara ini. [28]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengusulkan bahwa wilayah negara meliputi wilayah darat, laut, dan udara di atasnya yang ada batas-batasnya di tetapkan Undang-Undang.

> Lalu yang kedua adalah kami memang mengajukan atau menawarkan tentang wilayah. Di sini dikatakan bahwa wilayah negara meliputi wilayah darat. Laut dan udara di atasnya yang ada batas-batasnya ditetapkan dengan Undang-undang, apa dasarnya? Bagaimanapun secara teoritis kita beranggapan bahwa syarat dari suatu negara itu yang Pertama dan utama adalah wilayah, baru kemudian masalah penduduk, baru pemerintahan yang diakui yang berdaulat dan sebagainya. [29]

Selanjutnya, Jakob Tobing, selaku pimpinan rapat, memilah-milah pemikiran yang muncul terkait dengan wilayah negara.

> Jadi sesuai yang kita sepakati mekanismenya maka seluruh fraksi sudah menyampaikan tanggapannya, kita akan menuju kepada tahap untuk mencoba memilah-milah mana yang pada dasarnya sudah sama dan yang belum sama atau sama sekali tidak sama dan itu kelihatannya akan dilakukan pada fase lobi dan kemudian kita akan mencoba merumuskannya. Namun demikian diantara waktu itu barangkali kami akan mencoba mencari pengelompokkan-pengelompokkan itu secara besar mungkin untuk memudahkan kita nanti untuk mencari apa-apa yang memang sudah persis yang masih akan di klarifikasikan atau yang masih akan dilobikan dan mungkin ada yang harus nanti menjadi hal yang akan menjadi alternatif-alternatif yang akan kita catat sebagai bawaan kita ke tahap berikut kepada pekerjaan Badan Pekerja. Kami melihat untuk Bab I ini, Pertama kita bisa memahami yang sepertinya tidak cocok tapi secara esensi

[28] *Ibid.,* hlm. 66.

[29] *Ibid., hlm. 108.*

itu sebenarnya tidak ada permasalahan misalnya saja ini menjadi satu bab atau dua bab, atau ini tempatnya dimana padahal materinya setuju, jadi kita barangkali kita tidak harus terlalu terpaku pada hal-hal begini karena pada akhir itu ada penyerasi, ada sinkronisasi yang meluruskan kembali semua itu.

Kemudian, kami hampir-hampir tidak mencatat ada yang tidak baik, jadi masalahnya adalah soal Pancasila Dasar Negara, itu ada di Undang-Undang Dasar tidak ada yang bilang tidak baik, masalahnya tempatnya ada yang bilang cukup di Pembukaan, ada yang bilang masuk dalam Pasal-pasal. Untuk hal-hal yang sudah disepakati secara penuh, karena Pak Seto tadi bilang negara persatuan itu bukan harga mati maka masalah negara persatuan dan bentuk Republik itu tidak ada masalah apa-apa. Kemudian yang juga tidak ada masalah apa-apa adalah bahwa kedaulatan di tangan rakyat itu juga sama sekali tidak ada yang mempersalahkan. Yang sudah juga tidak dipermasalahkan secara substansil tetapi tempatnya persisnya di mana atau harus bengubah bab, adalah Pertama adalah mengenai dasar negara.

Pertama, masalah tempat tidak ada yang menganggap, sudahlah tidak usah dibuat lagi di dalam pasal cukup di Pembukaan, tetapi ada yang menginginkan masuk di pasal dan itu ada anak-anak masalah yaitu ada yang ingin namanya saja, Pancasila. Ada yang ingin Pancasila dan apa itu ditunjuk kembali dalam alinea keempat, ada yang ingin hanya sila-silanya tidak disebut Pancasila, sedangkan tidak tahu nama Pancasila itu sebetulnya kalau tidak pernah,diadakan ketentuan, tidak ada nama itu, kita saja yang *ngomong-ngomong* atau Bung Karno dulu yang *ngomong*.

Jadi sistem perundangan kita sebenarnya tidak pernah,ada disebut. Tapi secara lebih dalam esensinya tidak ada masalah di antara kita. Kemudian yang menyangkut masalah negara ini adalah negara hukum, saya rasa semua sepakat ini adalah negara hukum, tetapi saya cuma ingin mengingatkan kita kemarin bahwa penjelasan itu tidak ada, jadi ada step lebih maju dari bulan Oktober, pada waktu itu kita mengatakan ada kemungkinan penjelasan tidak ada tetapi bahan-bahan normatifnya itu masuk ke dalam pasal, kemarin kita katakan memang tidak ada dengan

catatan hal-hal normatifsubtantif masuk ke dalam pasal. Jadi ini sudah hal yang tegas.

Dengan mengingat itu, ada istilah *rechtstaat* atau negara hukum kelihatannya masalahnya adalah setuju negara hukum tetapi di bab ini atau bab lain. Jadi itu sudah satu hal, kemudian setuju juga bahwa ini bukan negara hukum untuk negara hukum, tetapi adalah dalam rangka kemanusiaan yang luhur. Jadi dibatasi oleh hak-hak asasi manusia. Untuk soal tempatnya dimana? Akan kita *list* dulu, apa-apa yang merupakan nurani kita dan cukup banyak ini. Mengenai juga seperti itu posisinya adalah mengenai wilayah negara, jadi wilayah negara ini ada dua hal. Pertama bagaimana merumuskannya apakah menunjuk kepada perundang-undangan kita atau menunjuk kepada pergaulan internasional. Yang kedua adalah tempatnya di mana kalau kelihatannya banyak yang mengatakan di Bab I atau di tempat lain, kemudian ada yang mengatakan ini dengan hukum dinyatakan kita nyatakan secara tegas oleh kita atau dinyatakan sesuai dengan perjanjian internasional. Jadi saya rasa itu hal-hal yang kita *save*. Yang menyangkut memerlukan kejelasan adalah bahwa kita sudah tidak kenal lagi yang namanya kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, itu sudah tidak ada lagi dan juga tidak dengan demikian tidak ada pengertian lembaga tertinggi, sekarang yang masih memerlukan klarifikasi yang nanti akan dibicararakan oleh jubir jubir di dalam lobi, apakah dengan demikian maka kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR atau oleh MPR, DPR, DPD, meskinya sampai selesai itu karena itu hukumnya kalau kita menguraikan maka kia harus menguraikan sampai semua ada atau jangan diuraikan begitu sampai keujung-ujungnya tapi jelas ini ada paham tidak ada satu lagi badan yang menjadi *super supreme* dan membagi-bagikannya kemana-mana itu tetap milik rakyat dan kita atur mekanismenya. Supremi tetap rakyat, jadi itu yang nanti tolong di klarifikasi, karena ini masalahnya tinggal menyebutkannya. Ada satu prinsip yang juga sudah sama sehubungan dengan ini yang tempatnya juga mungkin berbeda ya itu bahwa kedaulatan rakyat itu *exercise*-nya yang pokok adalah pemilihan umum yang jujur, bebas, adil dan makmur. Langsung umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil, itu sudah juga satu hal yang

kita *save*, saya rasa tidak lagi dipersoalkan, *Cuma* tadi tempatnya di sini atau di mana begitu. [30]

Pada Rapat Lobi PAH I BP MPR, 17 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya terkait wilayah negara.

Kalau diragukan yang mana Pancasila disebut saja sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan. Jadi kami menyarankan nama Pancasila namanya saja tidak perlu pasalnya. Mengenai kekhawatiran saya kira tidak perlu karena kalau sepanjang kita sepakat bahwa Pembukaan tidak diubah. Kemudian yang berikut mengenai wilayah negara dan sekaligus saja, jadi begini Pak di dalam Bab 1 itu adalah mengenai sifat-sifat dari negara. Sifat negara dasar bentuk kedaulatan rakyat, sifat negara. Sedangkan wilayah itu adalah unsur. [31]

Selanjutnya, Jakob Tobing selaku pimpinan rapat menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Di mana ada dua alternatif yaitu Negara Indonesia adalah negara hukum *titik*. Atau Negara Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, *gitu*. Begitu ya? *Ok*. Terima kasih.

Yang kelima, wilayah negara, silakan. Karena tadi ada yang mengatakan itu perlu, semua mengatakan perlu saya pikir, apakah di sini atau tidak di sini. Kemudian persoalan yang kedua adalah apakah itu dalam pengertian hukum positif kita atau dalam pengertian di dalam persentuhan dengan hukum-hukum antar negara *gitu*.

Silakan, silakan. Pertama Pak Hatta, kemudian Pak Asnawi.[32]

Kemudian M. Hatta Mustafa dari F-PG untuk menyampaikan pemikirannya sebagai berikut.

Karena memang wilayah negara ini Fraksi Golkar yang menyampaikannya. Jadi kami juga ingin menyampaikan latar belakang pemikirannya. Seperti kita ketahui tadi sudah disampaikan bahwa syarat-syarat kenegaraan

[30] *Ibid.,* hlm. 75-76.

[31] *Ibid.,* hlm. 82-83.

[32] *Ibid.,* hlm. 103.

berdirinya negara itu *kan* ada satu wilayah, ada satu kelompok penduduk tertentu, ada Pemerintahan yang dapat pengakuan. *Nah*, sampai sekarang di dalam Undang-Undang Dasar Negara kita belum ada ini ketentuan mengenai wilayah atau perintah mengenai wilayah itu sehingga waktu Timor-Timur lepas juga kita ribut-ribut *toh* ketentuannya *nggak* ada. Presiden Habibie bisa saja bilang : "Ya sudah referendum maunya Timor-Timur ke kita atau *nggak*". *Nggak* ada batasan-batasan itu.

Nah, karena itulah wilayah ini kalau kita pelajari berbagai konstitusi memang ada yang mencantumkan secara tegas pasal-pasalnya. *Kayak* Swiss, Rusia karena itu negara-negara federasi, mereka mencantumkan. Kalau Amerika itu di dalam *Act*. Saya titip tempo hari kepada teman-teman yang ke Amerika, coba ditanyakan lampiran yang di depan itu mengenai Amerika dan satu lembar sebelum konstitusinya itu namanya fakta dan data. *Nah*, itu disebutkan wilayah itu batasnya mana dan sebagainya?

Kemudian juga disebutkan mengenai Ibu kotanya, bentuknya. Kemudian mengenai berbagai hal yang menyangkut negara tersebut, termasuk agama pun. RRC juga begitu. Ini saya dan Pak Pata dari sana. Barangkali menanyakan, satu lembar itu kedudukannya sama *nggak* dengan lembar konstitusi atau hanya fakta dan data.

Karena waktu itu kita baca Pak. Penduduk RRC, waktu Konstitusi RRC diputuskan hanya 800 juta. Sekarang dia sudah satu milyar 400 kalau *nggak* salah. *Nah*, karena itu barangkali kami mengusulkan demikian ini, untuk memerintahkan di masa yang akan datang pemerintah kita ngurusi batas-batas wilayah ini secara eksternal. *Iya,* artinya termasuk batas-batas dengan negara lain. Ini pemerintah kita harus turun tangan. Karena kita sebagai negara kepulauan sudah diakui oleh PBB sebagai negara kepulauan, termasuk Jepang, Philipina. Ini sebagai negara kepulauan. Itu sudah ada pengakuan dunia. *Kok* Undang-Undang Dasar kita tidak ada pengaturan ini.

Karena itulah kita usulkan, wilayah ini masuk dalam ketentuan di Bab I ini. Bahwa itu akan diatur oleh undang-undang. Perintahnya kepada pemerintah yang akan datang *mbok*, susunlah negara kita ini! Apa Papua ini *kok* sudah merdeka *nggak* masuk lagi republik kita, misalnya itu bisa saja. Atau Aceh kalau merdeka, dia bikin negara sendiri, *nggak* masuk, misalnya. Itu sudah... memang ada perintah

dari Undang-Undang Dasar kita bahwa pemerintah yang akan datang harus membentuk

Undang-Undang mengenai wilayah negara kita ini, batasnya di mana, dan sebagainya dan sebagainya. Inilah, ya pemerintah sekarang kalau Undang-Undang sudah berlaku efektif tahun depan ya sudah harus melihat ini. Karena Saudara Ketua, ada pikiran Bapak-Bapak bahwa negara kita ini bekas Hindia-Belanda saja. Apa begitu? Atau negara kita ini sebetulnya Sriwijaya saja?

Jadi... artinya kalau kita ini di lobi. Ya Ketua. Saya kira perlu mendapat pertimbangan kita untuk di masa yang akan datang bahwa wilayah negara menjadi perhatian pemerintah kita sungguh-sungguh untuk ditentukan baik batas-batasnya dengan negara lain, maupun artinya dengan pengakuan international sudah ada, kita juga menegaskan dalam Konstitusi kita bahwa ini ada. Kita belum tahu *nih* wilayah udara kita bagaimana. Kalau pada suatu saat orang berlomba-lomba untuk membentuk wilayah negara, barangkali di udara pun kita harus mempunyai wilayah yang mempunyai kedaulatan kita. [33]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP meminta rapat untuk berhati-hati dalam mengatur wilayah negara dalam UUD 1945.

Ketua, memang para pendahulu kita juga sangat berhati-hati mengenai masalah wilayah ini. Sehingga Undang-Undang Dasar 45 tidak menyebutnya secara eksplisit. Di Undang-Undang Dasar RIS, di Konstitusi RIS juga tidak menyebutkan wilayah yang laut, darat, dan udara itu. Tetapi hanya menyebut Republik Indonesia saja tidak meliputi seluruh Indonesia, yaitu yang Indonesia Timur, Pasundan. Dia hanya menyebut negara-negara bagian itu. Di Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, Pengubahan UUD 1945 daerah negara dia hanya katakan "Republik Indonesia meliputi seluruh daerah Indonesia". Mereka sangat berhati-hati dalam wilayah, sebab kita lihat perkembangan dari wilayah-wilayah ini. Wilayah laut misalnya, itu kan dulu 12 mil dari pantai. Baru kita ada masalah di sela-sela pulau kita yang 12 mil siapa punya. Apa ada perairan international diantara Kalimantan dan

[33] *Ibid.,* hlm. 103-104.

> Jawa, tentu kan tidak. Lalu kita menggunakan lagi istilah diperjuangkan ke dunia international, Indonesia adalah negara kelautan yang di tengahnya ada pulau-pulau. Jadi *kan* berkembang ini. Zona ekonomi eksklusif begitu.
>
> Demikian juga udara. Udara masih bisa *kan*, angka seantariksa dan sampai ke mana-mana tabrakan penempatan planet di udara sana. Ke bumi, ke dalam *gitu*. Jadi memang sangat varian Pak dan sangat berubah-ubah *gitu*. Sehingga barangkali memang kita jangan masuk ke situ. Kalau kita masuk daerah, adalah daerah Indonesia mungkin kita bisa kaitkan dengan Pasal 18 yang lama, yang membagi ke daerahdaerah provinsi, kota, dan sebagainya. Sebab satu hal juga yang sangat... ya memang kita tidak ekspansif, kita tidak kolonialis untuk mencari perluasan, karena dulu *kan* dalih kita Timor-Timur itu berintegrasi dengan kita, walaupun orang bilang kita aneksasi terhadap Timor-Timur. Tapi itukan bangsa kita sendiri. Belum lagi kita akan menghadapi Sipadan dan Ligitan. Belum lagi ada dari 17.576 pulau itu, hanya sekitar 1.000 yang dihuni oleh manusia. Jadi masih ada 16.000 yang tidak berpenghuni. Mungkin juga menjadi masalah lagi. Jadi sekarang kita masuk pada... membicarakan wilayah itu misalnya batas fisik itu atau sekedar pengertian hukum negara Indonesia yang dulu kita lagukan dari Sabang sampai Merauke berjajar pulau-pulau itu.Terima kasih Ketua.[34]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar wilayah negara diatur dalam pasal tersendiri sebagai berikut.

> Apa yang diusulkan oleh Golkar, itu memenuhi unsur sebuah negara. Suatu negara itu harus berunsur punya wilayah, pemerintahan, dan rakyat. Oleh karena itulah hampir 50 tahun ini, kita tidak tahu batas-batas wilayah Negara kita. Sehingga kalau kita sengketa dengan Malaysia soal Pulau Ligitan dan Sipadan, yang tidak berpenghuni. Sehingga salah seorang anggota DPR : "Yang berpenghuni saja tidak diurus, apalagi ini, jual saja" katanya. Itu tragis juga, pernyataan itu mungkin pernyataan kesal ya. Tapi bagaimanapun juga kelemahan menurut kami itu karena tidak jelas batas-batas wilayah Negara Republik Indonesia. Kalau tadi disebutkan ketika Negara RIS, itu menyebutkan negara-negara bagian. Itu pada umumnya di negara-negara yang federal seperti itu. Seperti di Swiss disebutkan negara

[34] *Ibid.,* hlm. 104-105.

bagian anu, anu. Di Jerman barangkali yang pernah,ke Jerman mesti disebutkan itu Negara bagian.

Tetapi kita negara kesatuan itu harus jelas batas-batasnya. Menurut kami, soal bagaimana perumusannya, kita bicarakan pada pembahasan berikutnya, tetapi penempatannya tidak di sini, ditempat yang lain dan tidak setuju kalau ditempatkan di

Pasal 18. Pasal 18 itu membicarakan tentang Pemerintahan daerah. Jadi ada pasal sendiri. Seperti yang diusulkan oleh UGM juga demikian, ada pasal sendiri, hanya Pengubahan UUD 1945 143 terlalu umum diatur undang-undang. Jadi tidak menjelaskan batas-batasnya. Kalau kita mau jelas batas-batasnya *monggo*, kalau tidak ya diserahkan pada Undang-Undang untuk mengatur. [35]

Selanjutnya, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan agar wilayah negara dicantumkan dalam UUD 1945.

Singkat saja, saya ingin mendukung pemikiran bahwa perlu dicantumkannya wilayah negara. Hanya saja mungkin perumusannya perlu disempurnakan artinya wilayah negara itu tidak sekedar merupakan penjumlahan tetapi darat, laut, dan udara. Tetapi sejak 1957 sejak adanya deklarasi Juanda, kita sudah sepakat bahwa prinsip negara kepulauan harus diterapkan di sini.

Oleh karena itu wilayah negara meliputi kesatuan wilayah kepulauan, yang terdiri atas darat, laut, dan udara dan seterusnya telah diatur dan ditetapkan oleh undang-undang. *Nah*, kalimat akhir atau anak kalimat yang menyatakan batas-batas dengan undang-undang, sebetulnya bisa menjawab kekhawatiran yang disampaikan oleh Pak Ali Hardi. Karena Undang-Undang itu tentu saja setiap kali kalau memang ada persoalan bisa kita ubah. Tapi setidaknya di dalam kurun waktu tertentu kita punya ketegasan mana batas wilayah kita. Apalagi kalau kita bicara tentang batas wilayah udara yang sampai sekarang belum ada atau belum selesai pembicaraan tingkat internasional mengenai batas udara suatu negara. Apakah sampai GSO saja dan seterusnya. Tetapi setidaknya dengan adanya Undang-Undang itu juga bisa disempurnakan.[36]

[35] *Ibid.,* hlm. 105-106.

[36] *Ibid.,* hlm. 106.

Kemudian, Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB juga menganggap penting pencantuman wilayah negara ke dalam UUD 1945.

> Yang pertama, soal pencantuman wilayah negara di dalam Konstitusi menurut saya sebuah kebutuhan ya, karena memang melihat dari konstitusi-konstitusi kita sebelumnya juga mencantumkan itu, meskipun tidak secara eksplisit dari mana ke mana. Jadi kami setuju kalau wilayah ini masuk di dalam masuk Undang-Undang Dasar. Tapi persoalannya apakah penempatannya ada pada Bab I ataukah pada bab yang lain. Dalam hal ini adalah yang erat kaitannya dengan Pemerintahan daerah itu.
>
> Jadi saya pikir ini menjadi penting kalau peletakannya itu sesuai kebutuhan. Karena saya pikir kalau wilayah ditempatkan di Bab I, itu tidak mengena dengan pembagian pemberitaan, pembagian daerah yang sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Saya pikir bisa dijadikan satu rumpun di situ.
>
> Kemudian yang ketiga soal yang berkaitan dengan redaksi saya setuju untuk disempurnakan ini, karena menurut saya tidak harus seperti ini redaksinya, bisa saja kita menyebut secara umum bahwa wilayah Negara Republik Indonesia adalah daerah-daerah yang sebagaimana telah ditetapkan oleh undang-undang. Karena kalau kita menyabut dari darat, laut, dan udara. Yang darat saja misalnya, di Kalimantan Barat itu ada persoalan. Orang Malaysia bisa mengeksploitasi sumber daya kita yang berbatasan itu diambil menjorok. *Nah*, oleh karena itu maka semua harus jelas batas batas seperti itu, jadi saya kira memang menjadi penting, persoalan wilayah itu masuk dalam Undang-Undang Dasar. Saya kira demikian. [37]

Hamdan Zoelva dari F-PBB juga menganggap penting wilayah negara dicantumkan dalam UUD 1945. Dia juga sependapat dengan apa yang diusulkan Fraksi Partai Golkar agar wilayah negara ini ditempatkan pada Bab I.

> Kami juga setuju dengan usulan adanya wilayah ini diatur dalam Undang-Undang Dasar ini. Kemudian setelah kami cari-cari ditempat mana ditempatkan ini. Di pasal 18, kami pikir di sana adalah mengenai Pemerintahan daerah jadi

[37] *Ibid.,* hlm. 106-107.

> tidak cocok mengenai wilayah negara. Oleh karena itu, wilayah negara ini adalah lebih cocok seperti yang diusulkan Fraksi Golkar ditempatkan pada Bab I ini, karena masalah wilayah negara adalah masalah yang sangat prinsip bagi eksistensi sebuah negara.
>
> Kemudian tadi seperti yang diusulkan oleh Pak Seto, bahwa memang secara international prinsip *archipelago state*, negara kepulauan, di mana ada satu kesatuan dari satu pulau ke pulau yang lain, wilayah laut itu menjadi satu wilayah yang tidak bisa terpisahkan. Maka memang bisa saja dalam pasal ini kita tambahkan wilayah negara diikuti wilayah darat, laut, dan udara di atasnya adalah dalam satu kesatuan yang batas-batasnya dilakukan oleh undang-undang. Jadi kita tambahkan saja setelah dan udara diatasnya dalam satu kesatuan. Saya kira tidak ada pertentangan, kita cantumkan itu dengan prinsip hukum internasional yang sudah ada, karena memang sudah diakui resmi dalam satu konvensi internasional mengenai prinsip *archipelago state* ini. Saya rasa demikian. [38]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi juga setuju jika wilayah negara ditempatkan di Bab I.

> Apa namanya, tentang wilayah ini penting terutama dikemukakannya konsep benua maritim Indonesia itu. Sebab konsep geologi, jadi dibuktikan bahwa lautan dangkal kita itu memang betul-betul, kita punya lah begitu. Jadi ini, karena itu wilayah ini saya setuju dimasukkan di Bab I ini. Karena kalau dimasukkan di Pasal 18 kurang cocok. Sebab ini memang kekuatan kita. Ada konsep... jadi ini akan memperkuat wawasan nusantara. Dengan konsep geologi ..... itu yang mengemukakan. *Nah*, ini...apa namanya, ini sedang gencar melakukan itu dan saya pikir nanti kita tambahkan istilah apa itu untuk memperkuat saja. Jadi saya mendukung Fraksi Golkar. [39]

Sutjipto dari F-UG juga menyetujui jika wilayah negara diatur dalam UUD 1945.

> Jadi, pada dasarnya kami juga sepakat bahwa mengenai wilayah kita penting untuk menjaga keutuhan wilayah. Lalu mengenai kekhawatiran, mengenai masalah dengan

[38] *Ibid.,* hlm. 107.

[39] *Ibid.*

> hukum internasional. Saya kira bahwa kalau kita punya negara *kan* memang ada pengakuannya itu *kan* belakangan, jadi kita *declear* dulu, mana wilayah kita, Negara kita, baru pengakuan, pengesahan. Oleh karena itu, menjadi suatu kewajiban pemerintah untuk mempertahankan memang wilayah kita yang sudah kita *declear* itu sehingga kita tidak perlu takut sebenarnya dengan ketersinggungan dengan masalah internasional, karena itu sebagai komitmen kita dan kewajiban pemerintah mempertahankan wilayah itu. Jadi itu saja yang dapat kami sampaikan. [40]

Dalam konteks pembahasan wilayah negara, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP meminta agar anggota rapat dalam berpendapat lebih runtut.

> Mengerucutkan Ketua. Jadi... ya dari *floor* kan boleh juga mengerucutkan. Kan yang menjadi dasar pertimbangan kita bahwa suatu negara *kan* ada syaratnya. Ada rakyat, ada penduduk, ada wilayah, ada pemerintahan, lalu ada kedaulatan. Jadi Bab I ini kita berbicara soal kedaulatan, dan sebagainya. Lalu kemudian kita masuk ke pemerintahan, baru kemudian sampai ke Pemerintahan daerah, baru masuk wilayah barangkali, baru masuk warga Negara dan penduduk.
>
> Jadi, artinya terserah diurutkan bagaimana, tetapi dia harus kelihatan. Kedaulatan sendiri, mau wilayah lebih dulu, baru... lalu sekarang redaksi wilayahnya *kayak* apa? Saya kira nanti kita bicarakan.
>
> Tapi jangan dicampur baur dengan bicara kedaulatan soal wilayah itu. Karena dia merupakan unsur sendiri. Wilayah, rakyat, pemerintah, kedaulatan. [41]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan juga menyetujui wilayah negara dimasukkan ke dalam UUD 1945. Pendapatnya sebagai berikut.

> Pada prinsipnya kami setuju wilayah dimasukkan ke dalam landasan, persoalannya mungkin hanya masalahnya infinitif saja, seyogyanya sulit mencantumkan secara definitif ukuran-ukaran, batas, jarak dan sebagainya. Mungkin kira-kira isi redaksinya mengatakan *existing territorial* yang sekarang dan yang diakui oleh hukum internasional

[40] *Ibid.,* hlm. 107-108.

[41] *Ibid.,* hlm. 108.

per-Undang-Undang Dasar ini, kira-kira begitu. Tapi persoalannya, kami ingin mengusulkan apakah seperti yang dikatakan tadi mungkin tidak digabung dengan bentuk negara kedaulatan, kami yang... tentu kami tidak boleh menyampaikan apa yang kami belum usulkan. Tapi yang konsep kami yang baru saya inti barusan, itu kami gabungkan dengan bendera dan bahasa, jadi wilayah bendera dan bahasa satu paket. Sebetulnya *kan* kata-katanya agak tidak? Seperti deklarasi jadi mungkin tempatnya Bab I mungkin bab lain. Kira-kira nantinya satu inilah, bendera, bahasa, wilayah jadi satu. [42]

Setelah beberapa anggota menyampaikan pemikirannya mengenai wilayah negara, Jakob Tobing yang bertindak sebagai pimpinan rapat, mengerucutkan beberapa pemikiran yang berkembang.

Apakah saya masih boleh mengerucutkan? Mengenai wilayah dengan perkembangan yang sangat mendasar tentang salah satu unsur sebuah negara itu adalah hukum dasar, *gitu* ya. Setuju ya. Kemudian konsep yang dikandung di dalam wilayah itu karena ini bukan, karena ini kekhasan suatu negara maritim, suatu tempat dalam dunia, apakah di situ kita menyebut ciri itu? Tetapi begini, ada hal lain kita bersentuhan dan menjadi bagian daripada hukum internasional dalam suatu wilayah.

Walaupun Pak Tjipto mengatakan di deklarasikan dulu kemudian baru pengakuan internasional, dan itulah yang terjadi terhadap Timtim. Dipaksa kita untuk mengakui *international law*. Jadi sisi ini masuk di dalam perumusan kita. Jadi sifat konsepnya, dan hukum apa yang melingkupinya. Jadi masalah Undang-Undang itu tidak bisa berdiri sendiri di luar kehidupan internasional kita. Jadi ada satu pengakuan internasional, sebab itu yang terjadi terhadap Sipadan dan Ligitan. Akhirnya Malaysia tidak bisa, kita tidak bisa, bawa ke *Hight Court* di Den Haag. *International Court* di Den Haag. Itu merujuk kepada hukum-hukum internasional pada abad-abad lalu *malah*. Jadi itu *ingredient qualitative* terhadap perumusan ini.

Poin yang kedua adalah apakah ini di masukkan dalam Bab I atau di mana? Tapi ini tidak terlalu, tidak sesignifikan

[42] *Ibid*.

> masalah yang Pertama *lah*. Bisa saja itu masuk ke Bab I, kita yang penting *anu*-nya ini, supaya itu kelihatan bahwa kita adalah punya *degnity*, tapi *we are part of International Community*. Kalau itu yang kita jadikan *pakem gitu* ya, kita arahkan untuk suatu perumusan. Bisa begitu? [43]

Kemudian, M. Hatta Mustafa dari F-PG menegaskan pendapatnya tentang penempatan wilayah negara pada Bab I.

> Saya kira bisa Saudara Ketua, yang penting buat kita bahwa ada kepastian mengenai wilayah kita. Itu satu hal yang sangat fundamental bagi Undang-Undang Dasar yang sekarang ini kita rombak, karena tidak ada sebelumnya. *Nah*, memang menurut pendapat kita mengenai penyempurnaan kalimat ini bagaimana hubungannya dengan lain-lain. Itu *nggak*... ini *kan* usul dan perumusan kan, akan dirumuskannya, nanti. *Cuman* penempatannya menurut kami tepat pada Bab I ini karena memang di situ hal yang sangat prinsip baik bagi negara sebagai negara, baik dalam negara sebagai bagian dari dunia kita ini. [44]

Jakob Tobing, sebelum mempersilakan kepada anggota dengan giliran berikutnya, memperjelas pendapatnya.

> Anda pengusul pertama. Tapi usul anda sudah menjadi milik dunia ini. Jadi begini maksud saya, bukan masalah kepastian sebetulnya, karena kalau masalah kepastian wilayah kita hukum-hukum international sudah memastikan, malah dipatok koordinatnya segala itu ada, geser-geser sedikit, tembak-tembakan di Timor-Timur itu kan. Itu sudah. Tetapi itu menjadi suatu bagian daripada unsur negara kita, itu sebetulnya yang di-*build*-in ke dalam Undang-Undang Dasar ini. Jadi komplit dia, begitu. Saya rasa begitu ya. Soal Bab I, Bab apa, mungkin itu *ndak usah* terlalu signifikan lagi ya. Karena ini sangat dasar juga *sih*. *Ok*. Terima kasih. [45]

Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR dilakukan pada tanggal 19 Mei 2000, agenda pembahasan rumusan Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan dengan ketua rapat Ali

---

[43] *Ibid.,* hlm. 108-109.

[44] *Ibid.,* hlm. 109.

[45] *Ibid.*

Masykur Musa. Mengenai wilayah negara juga dirumuskan pada rapat tersebut yang menjadi kesepakatan Tim Perumus. [46]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-36 tanggal 29 Mei 2000, dengan ketua rapat Jakob Tobing dan agenda pembahasan rumusan Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Mengenai istilah wilayah negara Hendi Tjaswadi dari F-TNI/ Polri menyampaikan pendapatnya.

> Berikutnya adalah mengenai tanggapan Pak. Tanggapan itu tadi dari kami tambahan. Kemudian tanggapan, istilah wilayah negara dibagi oleh daerah-daerah Provinsi Kabupaten Kota ini rasanya kurang pas. Wilayah negara dengan daerah Provinsi genusnya lain. Wilayah negara itu adalah tempat, ruang hidup di mana kita hidup sedangkan daerah pemerintah Kabupaten, Provinsi Kota itu adalah struktur pemerintahan. Jadi lebih tepat kalau misalnya Negara Kesatuan Republik Indonesia atau pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi, saya kira demikian bukan wilayahnya dibagi. Kalau wilayahnya dibagi ia wilayah juga, bukan pemerintahannya. [47]

Ketua rapat (Jakob Tobing) kemudian menyampaikan kesimpulan rapat terkait dengan wilayah negara.

> Mengenai wilayah, ada yang mengusulkan masuk di sini, tetapi ada yang mengatakan itu dalam suatu batasan geografis mengunakan pendekatan yang sangat teknis sebetulnya pakai kordinat, tentunya tidak diinginkan nanti ada oleh yang akan datang disebut sebagai suatu keinginan terpendam, tetapi sebetulnya dalam pembicaraan tentang bentuk, dasar, dan kedaulatan kita sudah sepakat mengenai wilayah itu masuk di dalam Undang-Undang Dasar hanya tempatnya di mana? Begitu, tetapi waktu itu kami mengingatkan catatan kita kalau berbicara wilayah negara itu berbicara lain dengan wilayah pemerintahan dan kalau berbicara wilayah negara itu berkaitan tidak hanya Undang-Undang positif kita, tetapi juga masalah Internasional dan kita juga berbicara tentang kualitatif sebenarnya, suatu konsep kualitatif daripada wilayah negara. [48]

[46] *Ibid.,* hlm. 125.

[47] *Ibid.,* hlm. 526.

[48] *Ibid.,* hlm. 529.

Dan pada Rapat Lobi PAH I tanggal 29 Mei 2000 dengan agenda pembahasan rumusan Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Slamet Effendy Yusuf sebagai ketua rapat mengungkapkan tentang wilayah negara.

> Nomor sebelas? Mengenai wilayah ada yang mengusulkan masuk dalam bab ini?
>
> Sekarang begini, tadi saya kira Fraksi Utusan Golongan sudah sependapat dengan kita untuk tidak memasukkan lintang-lintang itu, tapi ada yang menyebut wilayah. *Nah*, itu kira-kira rumusannya seperti apa?
>
> Saya mengusulkan misalnya, wilayah Negara Republik Indonesia adalah yang merupakan wilayah ketika Undang-Undang Dasar ini ditetapkan kembali. Ya, kira-kira begitu. *Ok*! [49]

Pada rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR ke-37, 30 Mei 2000, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan usul perubahan mengenai pasal yang menyinggung persoalan wilayah negara yang tidak terkait langsung dengan bab mengenai wilayah negara.

> Pasal 20 .....
>
> Ayat (3):
>
> "RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antar pusat dan daerah, pemekaran wilayah, dan pengubahan batas wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam harus mendapat persetujuan DUD sebelum diajukan untuk diundangkan oleh Presiden."
>
> ....
>
> **Pasal 22 ...**
>
> **Ayat (2):**
>
> "Memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan antar Pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan pengubahan batas wilayah Negara serta pengelolaan sumber daya alam sebelum diajukan untuk diundangkan oleh Presiden." [50]

[49] *Ibid.,* hlm. 559.

[50] *Ibid.,* hlm. 577-578.

Pada rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR ke-48, 27 Juni 2000, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. F-Reformasi melalui juru bicaranya A.M. Luthfi menyampaikan pendapat tentang wilayah negara sebagai berikut.

> Seperti saya kemukakan tadi di dalam interupsi, Fraksi Reformasi menganggap bahwa masalah wilayah negara itu perlu di masukkan di dalam Undang-Undang Dasar kita. Ini kita bisa menarik pelajaran dari apa yang dilakukan oleh Perdana Menteri Juanda pada tahun 1957. Dia mulai menggagas Wawasan Nusantara pada waktu pengaturan laut Indonesia. Itu kemudian setelah 25 tahun Wawasan Nusantara ini akhirnya diakui oleh Konvensi Laut PBB pada bulan Oktober tahun 1982.
>
> Dengan pengakuan ini akhirnya laut Indonesia yang tadinya 2.000.000 KM^2 berubah menjadi 5.000.000 KM^2. Ini 25 tahun dia kemukakan. *Nah*, dalam konteks ini, juga melihat hal-hal yang terjadi akhir-akhir ini terutama masalah disintegrasi, Fraksi kami mengusulkan bahwa sebaiknya wilayah negara itu disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar kita. Sekurang-kurangnya kalau kita menganggap belum perlu menyatakan sesuatu konsep hukum baru kita tetap mengikuti konsep hukum yang telah diakui secara internasional, yaitu Konvensi Laut PBB Oktober 1982.
>
> Kami bersungguh-sungguh dan karena itu kami menyiapkan juga satu paper yang kami sampaikan untuk dibaca, dan kalau saya baca di sini tentu waktu nya akan lewat, lebih dari waktu yang tersedia, jadi tidak kami kemukakan. Tetapi singkatnya begini. Telah ditemukan oleh kawan-kawan dari ITB, para guru besar geologi dan guru besar sejarah kebudayaan bahwa ternyata kita ini sebelum air laut naik, kita ini dulu satu benua. Jadi benua ini adalah benua yang di sebut Benua Maritim Indonesia ternyata adalah satu kesatuan alamiah yang unik. Karena dia mempunyai kesamaan iklim dan tata laut, kesamaan tata kerak bumi, kesamaan biota biologi dan kesamaan sosial antropologi. Bisa ditemukan dalam banyak kesamaan antara yang di Aceh dan yang di Irian. Bahkan dibuktikan sampai ke Aborigin. Enam puluh ribu tahun yang lalu telah dibuktikan bahwa pelaut-pelaut kita sudah sampai ke Aborigin. DNA-nya orang Aborigin itu yang berubah karena lingkungan berasal dari Pulau Jawa, disebutkan begitu. Ini ditulis dalam *geographic international*.

Nah, dalam konteks ini kami mengusulkan ada satu bab. Bab Wilayah Negara. Dijadikan satu dengan Bendera, Bahasa, Lagu dan Lambang, bisa sekurang- kurangnya ayatnya harus di pisah, tetapi kalau di buat bab khusus sendiri juga lebih baik. Jadi itu saya kira bapak-bapak ada waktu untuk membaca di sini nanti. Tetapi bab yang kami usulkan itu adalah semacam ini, kami mulai dengan wilayah negara dahulu.

Pertama, unik sekali satu-satunya bangsa yang menggunakan menyebut tanah tumpah darahnya dengan tanah air hanya Bangsa Indonesia, yang lainnya itu *fatherland*, tidak menyebutkan air. Hanya Bangsa Indonesia yang mengatakan tanah air. Jadi ini menggambarkan bahwa kita ini hidup di dalam tanah dan air sehingga Wawasan Nusantara ini sekarang perlu diperkuat dengan Benua Maritim Indonesia dan semangat kelautan. Yang sebenarnya sudah banyak yang mengatakan bahwa Bangsa Indonesia yang tadinya adalah bangsa pelaut, dengan sedih sejarah menyaksikan karena dikibulin oleh VOC sebenarnya, dia menjadi bangsa pegunungan yang semboyannya pun *alon-alon waton kelakon, mangan nggak mangan asal kumpul*, priyayi lebih mulia dari saudagar, dan sebagainya.

Ini tidak cocok kalau kita akan memasuki era globalisasi di mana persaingan itu betul-betul harus ditunjukkan. Prof. Nimpuno, Guru Besar Psikologi Unpad, dia pertama kali mengatakan justru motto Gotong Royong itu juga kurang tepat. Karena kalau ada pekerjaan gagal, tidak jelas siapa yang bertanggung jawab, semua sama-sama. Tapi kalau kelautan, kalau ada kapal tenggelam, nahkoda bertanggung jawab. Dia mengatakan sebaiknya Indonesia kembali kepada asalnya yaitu adalah putra-putra pelaut Nusantara yang terkenal dan cukup cerdas. Karena dari pra-sejarah saja, gua-gua pra-sejarah ditemukan bahwa Kapal Cadik yang bertingkat sudah ditemukan di Indonesia. Kapal Cadik itu cara berlayar yang tidak bisa tenggelam itu ditemukan di perairan Nusantara, dan pasti karena kita ini kepulauan. [51]

[51] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 170-172.

Setelah menyampaikan pengantar fraksi, A.M. Luthfi meminta anggota rapat untuk membaca *paper*-nya, kemudian ia membacakan *paper*-nya.

> Selanjutnya silakan bapak-bapak membaca. Saya akan membacakan paper saya. Ini sudah saya konsultasikan kepada Bapak Hasyim DJalal, ahli kelautan kita dan dia setuju betul dengan konsep meningkatkan semangat.
>
> Ini juga yang dilakukan oleh Bung Karno pada waktu ia mengubah Samudera Hindia menjadi Samudra Indonesia. Jadi saya ingin bacakan saja, pertama Bab Wilayah Negara, silakan nomornya kita sepakati nanti. Bab tentang Wilayah Negara;
>
> Ayat (1):
>
> "Tanah air tumpah darah Indonesia adalah Benua Maritim Indonesia yang merupakan suatu kesatuan alamiah antara darat, laut dan udara di atasnya, yang tertata secara unik dan memiliki karakteristik yang khas dari sudut pandang iklim dan cuaca, keadaan air, tatanan kerak bumi, keragaman biota biologi serta tatanan sosial budaya antropologinya".
>
> Ayat (2):
>
> "Benua Maritim Indonesia terdiri dari suatu rangkaian kepulauan, berjumlah lebih kurang 17.508 pulau-pulau yang terletak di antara 92º Bujur Timur sampai dengan 141º Bujur Barat, dan dari 7º 20 menit Lintang Utara sampai dengan 14º Lintang Selatan".
>
> Ayat (3):
>
> "Daerah yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah daratan, wilayah perairan dan udara yang ada di atasnya".
>
> Wilayah perairan Indonesia yang disebut di atas adalah, ini tidak saya sebutkan ini sudah diakui secara internasional di dalam hukum laut PBB pada Oktober 1982. Terdiri dari, pertama, Perairan Pedalaman, umpamanya Teluk Jakarta. Kemudian Perairan Nusantara. Kemudian Laut Wilayah. Kemudian Zona Berdekatan. Kemudian Zona Ekonomi Eksklusif. Dan terakhir adalah Landasan Kontinen dan Laut Bebas. Semuanya itu adalah daerah yurisdiksi Indonesia, seperti yang diakui oleh Hukum Laut PBB. Di luar ini ada Landas Kontinen Internasional.

Jadi itu berakhir tentang wilayah negara. [52]

Selanjutnya, karena F-BB belum datang, pemimpin rapat, Slamet Effendy Yusuf, mempersilakan F-PDU untuk menyampaikan pendapat fraksinya.[53] Asnawi Latif yang mewakili F-PDU berpendapat sebagai berikut.

> Saya langsung saja usul pada Bab XV ini yang tertera di situ judulnya Bendera dan Bahasa. Tidak berandai-andai dan tidak berkomentar tentang bermacam-macam. Tetapi sebelum memasuki acara ini, fraksi kami memang ingin memasukkan wilayah negara dalam rangkaian bab ini ataupun juga bab sendiri sama dengan yang dikemukakan oleh Pak Luthfi tadi. Namun ada kesulitan membahasakan batas-batas wilayah walaupun di Komisi I bersama Pak Luthfi kemarin, kita juga mengaji tentang kelautan yang diberikan oleh Dr. Hasyim Djalal yang ahli kelautan. Tetapi ketika saya minta rumusan bahasanya juga beliau kesulitan.
>
> Hari Jum'at yang lalu ketika melakukan kunjungan ke Armada Timur juga saya kemukakan untuk dibantu bagaimana menentukan batas-batas wilayah terutama di lautan. Juga tidak ada keluar konsep. Daripada tidak jelas batas-batasnya dengan harapan mudah-mudahan fraksi lain punya konsep dan lahir pagi hari ini, itu Pak Luthfi, saya mendukung sepenuhnya nanti kita bahas batas-batas itu apa benar garis lintang barat timur itu jadi kita uji kebenarannya. Tapi bahwa menyebut Benua Maritim Indonesia kami sependapat dengan usulan Fraksi Reformasi. Jadi oleh karena itu pada dasarnya Fraksi kami sebelum memasuki pada usulan perubahan bab ini menyokong ada bab atau bab sendiri atau bergabung dengan bab ini. Mengenai wilayah negara antara lain rumusan-rumusan sementara yang disampaikan oleh Fraksi Reformasi. Kedua, kami mengusulkan apabila wilayah negara itu di luar bab ini maka judulnya kami usul menjadi Atribut Kenegaraan. [54]

Selanjutnya, Pemimpin Rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyampaikan bahwa pembicara giliran berikutnya adalah F-KKI tetapi belum hadir. Oleh karena itu, Slamet Effendy Yusuf,

---

[52] *Ibid.,* hlm. 172.

[53] *Ibid.,* hlm. 173.

[54] *Ibid.*

membacakan usulan tertulis F-PDKB yang telah diserahkan sebelumnya. Setelah itu, Slamet Effendy Yusuf mempersilakan juru bicara dari F-PPP untuk menyampaikan pendapat.

> Bapak-bapak sekalian, seharusnya ini adalah giliran dari KKI tapi KKI belum hadir. Kemudian selanjutnya dari Fraksi PDKB dan Fraksi PDKB telah mengirim usulan tertulis dan usul perubahannya seperti ini; Pasal 35 dan Pasal 36 tetap. Jadi meminta supaya tetap. Tolong ini dicatat sebagai usul PDKB. Selanjutnya sebenarnya adalah giliran TNI/Polri tetapi kami mohon izin Pak Hendi karena PPP karena suatu keperluan minta didahulukan sesudah itu baru TNI/Polri. Setuju katanya. Jadi silakan pak... [55]

Kemudian, Ali Hardi Kiaidemak menyampaikan usulan F-PPP sebagai berikut.

> Terima kasih kepada Pimpinan dan para Anggota PAH I yang terhormat dan secara khusus pada TNI/Polri yang memang dari dulu selalu bekerja sama dengan PPP. Dan mudah-mudahan ini ada kaitannya dengan Pasal 2 nanti pak.
>
> Fraksi PPP masih *committed* dengan sistem atau metode yang digunakan di dalam pembahasan usulan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ini, di mana kami tidak memberi angka pada bab demikian juga pada pasal-pasal karena disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi.
>
> Kemudian mengenai Bab ini, Bendera dan Bahasa, Fraksi PPP mempunyai pandangan bahwa barangkali di dalam struktur kita menyusun bab-bab daripada Undang-Undang Dasar, dalam hal ini perubahan, maka hal-hal yang bersifat umum kita jadikan kita himpun dalam bagian terdahulu. Baru kemudian himpunan daripada yang berkaitan dengan eksekutif yang berkaitan dengan legislatif dan yudikatif. Maksud kami supaya mudah masyarakat membacanya dan mudah juga kita menjelaskannya.
>
> Oleh karena itu bab berapa nanti ini, bab ini kami menghimpun semua yang masih berserakan. Sehingga bab ini kami beri nama Bendera, Bahasa, Lambang dan Wilayah. Nanti kemudian kita rumuskan bagaimana nanti urutannya. Namun substansi yang menjadi muatan daripada bab ini,

[55] *Ibid.,* hlm. 175.

yaitu pertama, Bendera Negara Indonesia adalah Sang Merah Putih. Kami masih menggunakan sang ini untuk tidak melupakan semangat dari para-para pendahulu kita dan saya kira kita semua masih ingat sejak kecil kita selalu menyanyikan lagu dengan menyebut Sang Saka Merah Putih yang cukup menggetarkan bulu roma kita ketika itu. Kami minta sampai selanjutnya demikian begitu.

Lalu yang kedua bahasa negara adalah Bahasa Indonesia dengan tidak mengabaikan bahasa daerah tapi karena justru bahasa daerah itu merupakan satu penyempurna khasanah Bahasa Indonesia itu sendiri. Dan yang ketiga lambang negara adalah Burung Garuda. Keempat wilayah negara mencakup seluruh wilayah darat, laut dan dirgantara yang batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Demikanlah empat substansi yang kami kira cakup di dalam bab ini. Dan mudah-mudahan dapat kita serasikan di dalam perumusannya sehingga menjadi suatu perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang cukup sempurna. Dan rencana pengesahannya di hari ulang tahun Undang-Undang Dasar pada 18 Agustus yang akan datang. [56]

Setelah F-PPP, Slamet Effendy Yusuf mengundang juru bicara F-TNI/Polri untuk menyampaikan pandangannya. Kemudian, Hendy Tjaswadi, juru bicara dari F-TNI/Polri, menyampaikan sebagai berikut.

Pada Bab XV ini yang judulnya Bendera dan Bahasa, kami menganggap bahwa bab ini mencakup atribut negara. Namun demikian masih dirasakan belum menampung atribut negara lainnya. Sehingga perlu dilengkapi dengan atribut lain seperti lagu kebangsaan dan lambang negara.

Di samping itu perlu diwadahi adanya wilayah negara. Wilayah negara dapat dijadikan dalam satu bab tersendiri ataupun dimasukkan sebagai pasal dalam bab ini. Namun demikian, kami melihat bahwa kondisi pada saat ini di mana kondisi negara dalam tidak normal, semangat persatuan dan kesatuan, kemudian pernyataan Indonesia sebagai tanah air dan tanah tumpah darahku sudah luntur, gejala dan indikasinya terlihat secara jelas. Salah satu penyebab adalah jarang sekali, kalau tidak dikatakan tidak

[56] *Ibid.,* hlm. 175-176.

pernah pada setiap acara resmi, hari-hari nasional kita menyanyikan lagu kebangsaan Indonesia Raya.

Dulu, waktu kami sekolah di SR, setiap upacara bendera menyanyikan lagu Indonesia Raya di sekolah maupun di alun-alun. Lagu kebangsaan yang demikian menggugah dan membangkitkan semangat untuk persatuan dan kesatuan, untuk rela berkorban demi tanah air untuk membangun untuk tetap merdeka. Kini yang terdengar hanyalah jreng-jreng musik tanpa kata-kata sehingga perlu dimunculkan dalam Undang-Undang Dasar lagu kebangsaan dan kewajiban menyanyikannya pada saat-saat tertentu.

Demikian juga lambang negara yang terpampang secara jelas, nyata dan besar dalam ruang sidang nusantara. Namun tidak ada dalam Undang-Undang Dasar yang perlu dimasukkan dengan semboyannya Bhinneka Tunggal Ika.

Wilayah negara sebagai salah satu unsur dari negara, unsur lainnya adalah pemerintah dan rakyat, perlu dimunculkan secara tersurat. Namun demikian rumusan yang tepat sehingga tidak merugikan negara lain namun juga tidak merugikan kita sendiri. Berdasarkan itu semua Fraksi TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut. Judul bab diganti menjadi Bendera koma, Bahasa koma, Lagu Kebangsaan koma, Lambang dan Wilayah Negara. Sedangkan pasal-pasalnya menjadi berbunyi:

Pasal 35:

"Bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah Sang Merah Putih".

Kami masih menuliskan Sang karena apalah artinya nama. Asalkan niat dan etika kita tidak mendewa-dewakan maka tidak masalah. Memang pada saat lokakarya Lemhannas di Jogja, itu yang paling menentang menghapuskan sang ini adalah Universitas Gadjah Mada. Karena apa? Katakanlah waktu UI disingkatnya sang UI, waktu di Undip sang Undip. Jadi Undip dan waktu Gama itu Gadjah Mada singkatannya Gama jadi tidak berani mereka. Minta protes sekali pada waktu itu.

Kemudian Pasal berikutnya,

Pasal 36:

"Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya".

Pasal 37:

"Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan tulisan yang berbunyi Bhinneka Tunggal Ika".

Pasal 38, tentang wilayah negara:

"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah Darat, Laut dan Udara serta perairan pedalaman dan teritorial sesuai dengan hukum internasional yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang". [57]

F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya Julius Usman mengusulkan wilayah negara ditempatkan pada Bab XV. Usulannya sebagai berikut.

Pimpinan dan anggota PAH I yang terhormat,

Bagi kami Bab XV mencakup wilayah negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, baik dalam ajaran hukum tata negara maupun hukum internasional, wilayah merupakan unsur penting untuk terpenuhinya persyaratan berdirinya sebuah negara. Meskipun studi yang pernah dilakukan demikian pula hasil dengar pendapat kita dengan para pakar hukum tata negara menunjukkan bahwa tidak semua negara mencantumkan pasal tentang wilayah negara dalam konstitusinya. Hal itu bukanlah berarti menghilangkan makna penting wilayah itu bagi keberadaan suatu negara. Tidak bisa pula diartikan bahwa ketiadaan ketentuan tentang wilayah dalam konstitusi suatu negara berarti negara itu tidak ada. Sebab ada atau tidak tentang ketentuan wilayah itu tidak dengan sendirinya mengadakan ataupun meniadakan eksistensi sebuah negara. Karena begitu sebuah negara dikatakan absah kelahirannya secara hukum maka wilayah merupakan unsur melekat yang ikut melahirkan keabsahannya itu.

Namun demikian, segampang kita melakukan peninjauan yang bersifat holistik terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang kita cintai, fraksi kami berpendapat, alangkah baiknya kalau ketentuan tentang wilayah ini kita rumusan di dalamnya. Akan tetapi bersama besarnya ingin memasukkan ketentuan mengenai wilayah negara ke dalam konstitusi, kesulitan pun muncul, tatkala besarnya berkaitan ketentuan formulasi hukum konsep kewilayahan

[57] *Ibid.,* hlm. 176-177.

itu sendiri. Kesulitan itu muncul bukan saja dikarenakan kenyataan geografis negara kita yang merupakan negara kepulauan, tetapi juga berkaitan dengan belum adanya kesatuan pandangan menyangkut hal-hal yang bersifat pengertian maupun teknis mengenai kewilayahan itu yang bisa diterima secara internasional. Itulah sebabnya kami memilih model rumusan seperti yang akan kami sampaikan pada bagian akhir pengantar ini.

Pimpinan sidang, berdirinya sebuah negara ternyata tidak semata-mata berkaitan dengan persayaratan-persyaratan yang bersifat fisik seperti wilayah, penduduk dan pemerintahan. Tetapi juga berkaitan juga dengan hal-hal yang bersifat simbolik. Namun memegang peranan penting dalam berkehidupan negara yaitu hal dalam ajaran ilmu negara dikatakan sebagai simbol-simbol kewibawaan formal dari suatu negara yang berdaulat seperti bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan. Oleh karena itu begitu eratnya hubungan antar syarat-syarat fisik berdirinya sebuah negara dan simbol-simbol kewibawaan formal negara, maka kami menyatukan kedua hal itu ke dalam satu bab yang kami beri judul bab tentang wilayah, negara, bendera, dan bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan menjadi satu bab.

Selengkapnya usulan kami sebagai berikut. Bab XV, Wilayah Negara, Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan.

Pasal 41, Ayat (1):

"Wilayah Republik Indonesia adalah wilayah negara yang memperoleh pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar ini ditetapkan".

Ayat (2):

"Bendera Negara Indonesia adalah Sang Merah Putih".

Ayat (3):

"Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia".

Ayat (4):

"Lambang Negara ialah Garuda Pancasila".

Ayat (5):

"Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya".

Ayat (6):

"Pengaturan selanjutnya mengenai wilayah negara, bendera,

> bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan dilakukan dengan undang-undang".
>
> Pimpinan dan anggota PAH yang saya hormati. Demikianlah usulan kami. Insya Allah usulan tersebut berkenan dan dapat dipertimbangkan dan diterima sebagai rumusan Amendemen terhadap Bab XV Undang-Undang Dasar 1945, kami siap untuk memusyawarahkannya. [58]

Pada Rapat Lobi PAH I BP MPR, 27 Juni 2000 dengan pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf, menawarkan kepada anggota rapat mengenai wilayah dan atribut negara dipisahkan dalam bab tersendiri. Tawaran itu selanjutnya disetujui oleh peserta rapat.

> Kita akan mulai membicarakan catatan-catatan yang ada di depan kita. Yang pertama adalah, dilihat dari usul-usul tadi, kita langsung ke angka dua sajalah. Apakah kita sependapat bahwa antara a dan b itu dua substansi yang agak beda? Jadi kalau wilayah itu bukan sesuatu yang bisa dikategorikan sebagai atribut, tapi sesuatu yang berkaitan dengan keberadaan eksistensi negara itu. Itu syarat negara. Jadi bagaimana kalau dua hal ini kita pisahkan saja, kita sepakat gitu? *Oke* ya, selesai berarti angka dua.
>
> Sebentar dulu, ini dua masalah ini kita bedakan, kita sudah sepakat. Jadi kalau nanti akan dibikin bab, babnya adalah dipisah. Mungkin kita akan setuju kalau misalnya mengenai bab itu, mengenai bendera, bahasa, lambang, semboyan, atau lagu kebangsaan itu, itu jadi bab sendiri. Apapun namanya nanti kita pegang. Terus mengenai wilayah negara itu, apakah ada kata negara atau cukup wilayah saja? Wilayah negara. Oh yang lain-lainnya tidak ada agama, negara, atau bahasa negara, pemerintahan. *Oh*, pemerintahan negara saja ya. *Oke*, wilayah negara, baik, sepakat ya. Mengenai penempatan, kemarin kan Pak Hatta mengatakan, ada yang ditaruh supaya bagian angka satu, bab satu, ada yang tersendiri. Tapi begini, kalau boleh kami sepakat, itu kita selesaikan saja saat sinkronisasi. Jadi tidak usah pleno kan di sini. Rumusannya saja di sini, nanti peletakannya dimana itu kita lakukan. Setuju ya? *Oke*. [59]

[58] *Ibid.,* hlm. 178-180

[59] *Ibid.,* hlm. 183.

Sementara itu Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengusulkan rumusan sebagai berikut.

PPP itu mengusulkan ada rumusannya.

"Wilayah negara mencakup seluruh wilayah darat, laut dan dirgantara yang masing-masing batasannya ditetapkan dengan undang-undang". [60]

M. Hatta Mustafa dari F-UD juga mengusulkan sebagai berikut.

Kalau usulan kami begini, yang lama *nih*, yang bulan Mei dulu.

"Wilayah negara meliputi wilayah darat, laut dan udara di atasnya sebagai satu kesatuan yang batas-batasnya ditetapkan dalam undang-undang". [61]

Soedijarto dari F-UG mengusulkan sebagai berikut.

Utusan Golongan pada saat membahas tentang bab satu memang pernah mengusulkan seperti butir duanya Fraksi Reformasi yaitu ada lintang maupun bujur. Tapi dalam pertemuan dengan fraksi, mereka mengusulkan jangan diatur dengan undang-undang seperti yang tercantum di dalam peta terlampir. Jadi petanya itu dibuat sungguh-sungguh oleh topografi yang dilampirkan, yang seluruh dunia tahu itu *loh* batasnya. Jadi Legitan pun jangan lalu di undang-undang, itu berubah-rubah undang-undang itu. [62]

Kemudian, A.M. Luthfi dari F-Reformsi yang mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut.

Jadi ini tidak ada masalahnya *claim*. Jangan dikatakan kepulauan itu letaknya di antara ini dan ini. Jadikan ini itu bisa nempel di sini, bisa nempel ke sini, itu akibatnya. Tidak ada klaim wilayah. Saya sadar betul, kalau ada *claim* wilayah segi empat begitu, itu bisa tidak termasuk. Wilayahnya diatur dengan ketentuan konvensi PBB 1982 itu. Ada macam-macam ketentuan sekian mil, sekian ini dan sebagainya. Tapi ini hanya menggambarkan letaknya itu. Coba lihat, seolah-olah dikatakan batas sebelah Utara ini, sebelah Selatan ini, Timur ini, Barat ini, tentu soal

[60] *Ibid.,* hlm. 189.

[61] *Ibid.*

[62] *Ibid.*

segi empat. Jadi ini, kalimatnya coba, tidak ada kata yang membikin ini seolah-olah yang kita *claim*. Benua maritim Indonesia terdiri dari suatu rangkaian kepulauan, berjumlah lebih kurang sekian yang terletak di antara, yaitu ini, ini, ini. Jadi letaknya itu supaya diketahui ini tidak termasuk yang ada di luar sana, tapi bukan batasnya itu segi empat begitu. Kalau itu masih kurang, silakan diperkuat. Bahwa ini bukan *claim*. [63]

I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan juga menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

Ada satu. Bahwa bahasa hukum tidak boleh kurang lebih pak, betul. Itu eksak itu. Begini, kalau kita mendasarkan pada ketentuan, kalau kita berpikir ini kan rumusan hukum ya. Jadi menurut saya, kita kalau memberikan pembatasan itu justru bahayanya adalah yang seperti dulu juga pernah kami sampaikan, sekarang ini ada wilayah kita yang letaknya di laut teritorial Philipina. Itu yang di sebelah utara itu. *Nah*, kalau kita menentukan dengan derajat begitu konsekuensinya juga ada. Kalau pulau itu termasuk berarti kita tidak langsung melakukan klaim kewilayahan terhadap laut yang sesungguhnya menurut hukum internasional sudah termasuk laut teritorial Philipina. Walaupun kita tidak menunjukan satu klaim, itu sudah dianggap sebagai suatu klaim pak. Itu yang pertama.

Yang kedua. Saya ingin sampaikan kalau nanti muncul pulau baru, itu otomatis kalau menurut konvensi hukum laut, itu otomatis mengubah wilayah kita tanpa harus kita sebutkan. Karena itu dihitung dari titik-titik terluar, pulau terluar. Kalau nanti muncul pulau baru atau mungkin di sana bukan pulau baru dan kemudian ada pengukuran kewilayahan yang baru lagi itu berarti otomatis luas kita akan bertambah, tanpa kita melakukan ini. Tapi kalau kita batasi itu kan berarti tidak masuk wilayah kita.

Yang ketiga. Konsep benua maritim itu, itu konsep politis pak, bukan konsep kewilayahan. [64]

Mencermati beberapa pendapat tentang wilayah negara, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf menyederhanakannya

[63] *Ibid.,* hlm. 189-190.

[64] *Ibid.,* hlm. 190.

menjadi beberapa alternatif yang bisa dipilih oleh anggota rapat untuk disetujui.

> Jadi begini, ini ada tiga alternatif kan sebenarnya. Yang pertama diatur secara rinci seperti dikemukakan oleh saudara dari Fraksi Reformasi itu, dari lintang kemudian juga zone, macam-macam itu.
>
> Yang kedua, seperti diusulkan oleh Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan itu lebih kepengaturan itu.
>
> Dan yang ketiga ini bunyi aslinya yang usulnya itu.
>
> "Wilayah negara Indonesia adalah wilayah negara yang memperoleh pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar ini ditetapkan".
>
> Atau mungkin perubahan Undang-Undang Dasar itu ditetapkan juga bisa ya karena kita baru menetapkan soal wilayah sekarang di sini. Sekarang begini saja, di antara tiga alternatif ini mana yang akan kita pilih. Misalnya apakah diatur dengan undang-undang atau dengan rinci atau hanya seperti undang-undang ini ditetapkan, bisa saja dilampirkan nanti peta. [65]

Harun Kamil dari F-UG menegaskan kembali pendapat fraksinya bahwa wilayah negara harus ada kepastian dalam UUD 1945.

> Jadi untuk suatu wilayah negara sebagai salah satu syarat adanya negara kan harus ada kepastian. Kalau diatur dengan undang-undang itu kita tidak tahu masih, gimana atur undang-undang kita tidak tahu, apa bagaimana persisnya. Jadi menurut kami, saya nyambung dari Fraksi Utusan Golongan tadi, harus ada kepastian tentang wilayah negara. Tidak boleh kemudian diundur dengan undang-undang, itu bisa terjadi kita di klaim orang, kita mengklaim orang lain, kan begitu.
>
> Jadi kalau sudah di dalam Undang-Undang Dasar itu tanpa terkecuali Republik Indonesia itu yang kita pegang kan begitu. Bisa yang diakui oleh internasional, ada juga kalimat dengan tadi, kalau pakai lintang sama bujur, itu bisa kemungkinan lintangnya ada yang kelewatan ada yang kurang. Kelewat, kalau mau detail mesti semuanya diatur. Kenapa tidak kalau misalnya dengan dilengkapi tadi yang

[65] *Ibid.*

seperti saudara ketua katakan, lintang sekian bujur sekian, sebagaimana peta terlampir yang merupakan bagian tidak terpisahkan daripada Undang-Undang Dasar ini. Dan memperoleh pengakuan, jadi kira-kira begitu. [66]

Kemudian, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, mengompromikan beberapa usulan sebagai berikut.

Coba saya mengkompromikan dulu. Nanti kalau tidak setuju tidak apa-apa. Digabung antara penyebutan batas berdasarkan apa tadi, lintang bujur, berdasarkan koordinat, ilmu begitu saya kan di syariah dulu tidak diajari.

Kemudian yang kedua, dikaitkan dengan pengakuan Internasional, lalu fakta peta. Tiga itu saya kira. Kalau tentang undang-undang ini bagaimana kalau Pak Hatta sama Pak Lukman karena argumen ini, kalau berdasarkan undang-undang nanti kalau tiba-tiba di*caplok* orang, undang-undangnya kita rubah lagi dan sebagainya, itu bagaimana. Tetapi Pak Andi dulu silakan. [67]

Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

Terima kasih, Pak Ketua. Ini memang agak susah karena banyak, bukan banyak, minimal ada satu dua wilayah teritorial kita yang masih *dispute*, Sipadan dan Ligitan, Natuna Utara sekarang masuk dalam klaim. Tapi, kalau jadi ini ada masalahnya kalau memang kita tetapkan dengan pasti, tapi kalau tidak.

Ya, dengan undang-undang. Jadi, batas globalnya ada entah 2 Benua, 2 Samudera, tetapi batas konkritnya di lapangan ditetapkan dengan undang-undang. Jadi sambil menunggu negosiasi perkembangan lebih lanjut Sipadan dan Ligitan, *iya* itu dengan sendirinya walaupun tidak dimasukkan tidak mungkin kita buat undang-undang tanpa memasukkan itu.[68]

Slamet Effendy Yusuf meminta untuk ditulis dulu usul kompromi.

Kalau begitu dicoba ditulis dulu ya sebuah usul kompromi begini, jadi wilayah Indonesia terdiri dari suatu rangkaian

[66] *Ibid.,* hal. 190-191.

[67] *Ibid.,* hlm. 191.

[68] *Ibid*.

> kepulauan, yang terletak di antara... rangkaian kepulauan itu ya termasuk laut itu. Wilayah Indonesia adalah wilayah negara meliputi... PPP sama Golkar itu... yang terletak di antara sembilan puluh dua derajat bujur Timur. [69]

I Dewa Gede Palguna mengingatkan lagi soal lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan. "Ini yang berat, jangan lupa sengketa Sipadan dan Ligitan itu hanya nol koma sekian derajat loh, itu karena peta, petanya berubah".[70]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> Itu masalahnya, Malaysia punya riwayat dari Inggris kita punya riwayat dari Belanda. Bukan soal jarak jalan, bukan. Kalau perkara arah ini mengatakan kira-kira sama, tetapi lebih ilmiah sedikit. Jadi, dikatakan antara Australia dan Asia itu kan ya betul juga, antara Jepang dan, tetapi ini sebetulnya di dalam daerah inilah yang persisnya akan diatur boleh, tetapi ini konsep benua maritim Indonesia memang ingin dijual untuk kembali semangat kelautan kita, diterima tidak ini? Kalau ide ini diterima, sekaranglah saatnya. Ya itulah. Jadi, kami tetap yang namanya wilayah kita itu benua maritim dan sebetulnya ini sudah diumumkan oleh Indonesia, oleh Presiden Indonesia waktu Habibie sudah diumumkan tahun 1996, sudah diumumkan dan tangapannya tidak ada yang apa-apa.Ya, memang ini, ya ini dari ITB Bakorsutanal.[71]

Selanjutnya Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyampaikan usulan berikut.

> Jadi, begini Pak Kami setuju yang alternatif C, B, D itu belum tercantum di situ. Jadi, itu ada diskripsinya dari Undang-Undang Dasar, tetapi uraian lengkapnya itu di undang-undang. Jadi, tidak masalah sebagian besar pasal dari Undang-Undang Dasar ini juga mengatakan begitu, tidak usah takut kalau nanti disebut Undang-Undang nanti rancu bagaimana. Kemudian, mengenai peta ini, saya kira ide bagus baru, negara lain tidak ada. Jadi, kalau mau dibikin, nanti gambar peta itu pulau itu harus masuk semua itu 17.000 pulau harus masuk. Kita bisa bayangkan

[69] *Ibid.*

[70] *Ibid*.

[71] *Ibid*., hlm.192

> berapa besarnya peta itu dan tidak boleh orang mencetak itu lain petanya karena satu pulau itu bisa berubah ini mohon dipertimbangkan karena penjelasan saja yang negara lain tidak buat kita coba hapus karena tidak lazim. *Nah*, sekarang kita bikin ketidak laziman baru, yaitu peta. Berikutnya, kita bukan sebentar ini ruasnya dahulu, kalau tadi masalah bujur lintang atau segala macam, kita ingat Vietnam hanya dia mengatakan saya menganut palung, batas palung terdalam. Dia tidak menyebut apa-apa, dia hanya batas palung terdalam. Kita sudah gelisah karena apa? Dengan palung terdalam maka Natuna itu masuk ke sana.
>
> Dia tidak bilang "saya tidak klaim Natuna", tetapi dengan dia menyatakan kami menganut batas wilayah palung terdalam, palung terdalam itu ternyata di sebelah selatan Natuna. *Nah*, itu masuk mereka kita sudah komplain Pak, apa lagi dengan nyata-nyata dijelaskan bujur sekian itu akan menimbulkan gejolak politik. Masalah politik yang saya kira perlu di waspadai Pak, mengenai rumusan ini saya kira mencakup atau sehingga masalah ya masing-masing ditetapkan dengan .....ini saya kira yang paling pas tanpa ada kata-kata lampiran peta dan lain sebagainya, tidak usah Pak, Nanti di dalam undang-undang itu ada titik-titik terluar, itulah yang kalau perlu dimasukkan dengan catatan saran tadi dari Pak I Gede Dewa itu. Jangan sampai kita merugikan sendiri. Kalau satu pulau muncul, itu bisa berubah jangan sampai kita merugikan diri sendiri.[72]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan memberikan tambahan pendapat sebagai berikut.

> Saya sedikit saja Pak, menambahkan. Ini kemarin Pak Lutfhi yang dengan hasil jalan saya ikut, tetapi yang kita ke Surabaya dia tidak ikut. Pak Asnawi dia tidak dengar kan? Bahwa pemetaan belum selesai, Pak. Disatu contoh saja ribut sebanding itu dengan Sipadan dan Ligitan itu hanya 4 derajat 10 menit dengan 4 derajat. Pak, 10 menit saja ributnya Pak, tetapi itu panjang.[73]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf, sebagai pimpinan rapat meminta contoh uraian wilayah di negara lain. Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan sebagai berikut.

---

[72] *Ibid*.

[73] *Ibid*.

> Saya kira kita mengenal tiga Undang-Undang Dasar, dua Undang-Undang Dasar tidak mengenal menyebut wilayah, kecuali RIS. *Nah*, apakah dengan tidak menyebut itu lalu Indonesia itu tidak ada karena tidak memenuhi salah satu syarat negara? Jadi, apakah tuntutan adanya persyaratan itu harus ada dalam konstitusi? *Nah*, kalau tidak ada, mengapa kita kalau menyebut secara garis besar diatur dengan undang-undang tidak bisa karena adanya hal-hal yang belum tetap pada wilayah negara kita sehingga jangan sampai dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar ini menimbulkan masalah internasional yang belum selesai dan ini biasa kita saksikan adanya dianggap klaim di dalam konstitusi sehingga menimbulkan persoalan. *Nah*, marilah pokoknya ada masalah wilayah negara, tetapi wilayah negara itu tidak merugikan kita dan tidak merugikan orang lain sehingga tidak menimbulkan saling klaim. Kita carilah rumusan yang lebih tepat, demikian.[74]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi memberikan rumusan lebih konkrit sebagai berikut.

> Jadi, saya rasanya yakin yang sedang saya perjuangkan ini. Yang pertama itukan yang kedua. Yang pertama itu saya ingin tunjuk itu ada 3 ayat. Kami ini yang pertama. Ayat pertama itu isinya begini, ini yang ingin dikemukakan, yaitu tanah air, tumpah darah Indonesia adalah benua maritim Indonesia. Kita menyebut nama kan hak kita yang merupakan suatu kesatuan alamiah antara darat, laut dan udara di atasnya ini penemuan baru oleh arkeolog itu yang ternyata tertata secara unik yang memiliki karakteristik yang khas dari sudut pandang iklim dan cuaca klimatologinya sama itu, kemudian keadaan airnya tatanan kerak buminya, keragaman biota biologinya, serta tatanan sosial budaya antropologinya juga ada kesamaan itu satu. Itu harus di-*counter*. Terus yang kedua, yang Ayat (2). Memang Ayat (2) ini sebetulnya ingin menunjukkan daripada menyebutkan dari antara Australia dan ini Sabang-Merauke itu kita sebutkan sesuatu yang jumlahnya sekian di mana adanya letak pulau-pulau itu, pulau-pulau itu diletakkan tidak akan melewati batas ini, kalau perkara Singitan-Natuna segala macam masuk di dalam sini kami kotak besar itukan, Ligitan di dalamnya betul *cuma* Serawak tidak termasuk Indonesia, *kan*? Serawak, tapi dia ada di pulau ini. *Nah*, itu

[74] *Ibid*., hlm. 193.

jadi di dalam kotaknya dia tidak termasuk Serawak bukan Indonesia, Malaysia pun bukan Indonesia tetapi kotaknya itu di sini. Itu hanya menyebutkan lokalisasi secara lebih terbatas. Kemudian, ini Undang-Undang Hukum Kelautan PBB yang No.3 itu persis diikuti, pas kata demi kata.[75]

Soedijarto dari F-UG berpendapat sebagai berikut.

Pertama begini. Harus ada indikator di mana batas negara; jangan ada wilayah tiba-tiba ini, ini, ini dipatutkan dengan undang-undang. Itu kapan dan sebagai dasar untuk diplomasi juga tidak bisa. Negara lain, Ketua, menanyakan negara lain menyatakannya itu negara bagian, negara atau propinsi-propinsi. Jadi, seperti misalnya Amerika Serikat negara bagian ini, bagian ini. Nanti ada pasal negara yang lain bisa nambah. Kalau Jerman langsung konstitusi ini adalah untuk negara bagian jadi disebut semuanya itu akibatnya tidak ada satu pun negara bagian yang bisa memisahkan diri karena sudah diikat oleh Undang-Undang Dasar itu, jadi kepentingan kita membatasi itu sebenarnya di dalam negeri untuk meniadakan kemungkinan separatisme, di luar negeri untuk meniadakan kemungkinan orang mengklaim, kita mau pilih yang mana? Apakah kita menyebut meliputi propinsi-propinsi, tapi ada ketentuan di tempat lain dan dapat berkembang begitu, yang penting kita *kan* tidak ada landasan, apa betul Aceh itu bagian Indonesia? Tidak ada tertulis Undang-Undang Dasar itu tidak ada. *Nah*, itu Amerika Serikat punya, Jerman punya, kalau soal lintang-lintang yang baik itu tidak diterima. Kalau saya, setuju dengan lintang-lintang itu karena suatu ketika bisa saja Malaysia masuk Indonesia *kan*. Kalau pikirannya Amerika Serikat, kan begitu; kalau mereka, rakyatnya mau tidak. Ini hanya suatu ekstrimitas, tapi jangan sampai ada ketentuan tentang wilayah, tetapi tidak tahu mana batasnya tergantung undang-undang, itu *emptyness* namanya.[76]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan sebagai berikut.

Saudara Pimpinan, saya konsekuen dengan pertama setuju ada wilayah negara. Kedua, ada kesulitan memang kita meluruskan dalam bahasa. Baik dalam pertemuan dengan

[75] *Ibid*.

[76] *Ibid*., hlm. 194.

Pak Hasjim Djalal dan Pak Ali Alatas maupun di Armada Timur dulu, kemarin itu, juga kita kemukakan bahwasanya dinyatakan belum selesai karena ada Ligitan pak, itu harus dikuti. Ketika melakukan pemetaan, tadi kan Pak Luthfi dengar itu, ada dua pulau yang belum ada penghuninya itu. Menurut garis ini, masuk Indonesia, terhenti di situ. Jadi bukan karena batas-batas itu belum selesai. Itu sudah selesai pak. Jadi kalau itu sudah selesai, dua pulau ini milik Malaysia. Sebab dua-duanya sama sama mengklaim. Dia punya dokumen bahwa dulunya milik Inggris. Kalau kita juga milik Belanda, jadi garisnya sudah jelas.

Oleh karena itu menurut saya, mungkin yang benua maritim ini agak politis ya. Sebab ini menambah benua ini, di dunia ini. Kita tidak bicara tentang benuanya, ya kan? Kita bicara tentang batas wilayah. Jadi kita hargai pendapat Reformasi.

Kemudian Pasal 3 itu Ayat (2) yang di atas itu memang agak novel itu. Bagus juga itu ceritanya ya pak yah. Tetapi kita kan cerita tentang batas itu. Dua ini. Kalau mau dilengkapi juga ya. Bukan merupakan kesatuan dari Undang-Undang Dasar ya. Ada peta tidak apa-apa saya pikir. Oleh karena itu Saudara Pimpinan kalau tidak ada keputusan, ya dialternatif itu selesai.[77]

Kemudian dilanjutkan oleh Hatta Mustafa dari F-UD sebagai berikut.

Ya, kita selama ini di dalam Undang-Undang Dasar ini tidak ada perkataan wilayah, mengenai artinya batas-batas negara. *Toh* kita berjalan seperti seperti sekarang ini, malah diakui di Jamaica tahun '82, negara kita adalah negara kepulauan. Tapi batas-batas ini sampai sekarang belum selesai. *Nah*, kalau kita dalam amendemen ini menambah suatu wilayah ini menjadi kewajiban pemerintah sebenarnya jelas menjadi kewajiban pemerintah untuk menyelesaikan batas-batas negara kita ini. Batas-batas ini nanti dicantumkan kalau sudah selesai dalam satu undang-undang. *Nah*, di situlah ada peta seperti kita bentuk kabupaten ada petanya, ada batas-batasnya, dan sebagainya.

Jadi menurut hemat kami, kita menentukan sekarang perintah kepada pemerintah untuk menyelesaikan mengenai batas-batas wilayah kita ini. *Nah*, itu salah

[77] *Ibid.,* hlm. 194-195.

> satu. Sebenarnya bukannya kita menentukan ini, lalu orang *ngikut*. Kita menentukan supaya pemerintah ini melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya. Apa harus melalui udara, peta udara baru, atau melalui penyisiran oleh angkatan laut, atau dan bagaimanalah. Sehingga terjadi satu betul-betul wilayah negara kita yang artinya benar. Keduanya memang ada usul bagaimana mengikat wilayah ini supaya tidak semena-mena minta merdeka, minta merdeka. Barangkali ada aturan yang bagaimana mencantumkan supaya pemisahan wilayah itu.... *Nah*, tapi menurut kami dengan demikian sudah cukup. Kita hanya perbedaan PPP sama kita, cuma kita wilayah udara, *nah* ini dirgantara. Soal udara atau dirgantara yang mana bahasa Indonesia yang benar, mungkin nanti bisa ditanya. Terima kasih. [78]

Slamet Effendy Yusuf, selaku pemimpin rapat, menyatakan bahwa pendapat yang berkembang masih pada tiga alternatif rumusan sebelumnya.

> Jadi, ternyata kita masih tetap tiga alternatif itu. Jadi alternatif satu itu rinci, seperti usul Partai Reformasi. Yang b itu adalah, disebutkan apa-apa saja usulnya tapi diatur menurut undang-undang. Dan yang c itu, tolong itu diganti yang c itu bahasanya tidak jelas. PDIP... wilayah negara adalah.... Apa pak? [79]

Kemudian, I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan berpendapat sebagai berikut.

> Yang memperoleh pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar ini ditetapkan. Karena dalam pengertian kami ini dengan orang menyebut wilayah, kalau dalam konsep hukum sekarang itu, otomatis memang itu meliputi wilayah darat, laut, dan udara. Wilayah dalam pengertian sebagai unsur negara tapi wilayah dalam pengertian teritorial, ya lain lagi memang. Tapi kalau di sini jadi dengan menyebut wilayah negara sebenarnya dimaksud adalah darat, laut, dan udara begitu. [80]

Setelah mendengar pendapat I Dewa Gede Palguna, pemimpin rapat, berpendapat sebagai berikut.

---

[78] *Ibid.,* hlm. 195.

[79] *Ibid.*

[80] *Ibid.*

> Baik, itu masih jadi tiga alternatif ya, tetapi sebenarnya andaikata alternatif tiga itu juga dilengkapi dengan wilayah darat, laut, dan dirgantara akan lebih lengkap juga soal penetapan dengan undang-undang itu barangkali bisa menjadi kompromi. Coba dicari dahulu wilayah negara adalah wilayah negara mencakup ya, silakan.[81]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan mengusulkan rumusan yang mencakup wilayah darat, laut, dan udara.

> Jadi begini saja. Wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, dan udara sebagai diakui yang mendapat pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar diterapkan.
>
> Ya lanjutannya itu. Jadi masuk di tengah setelah wilayah laut, darat, udara atau dirgantara yang memperoleh pengakuan internasional. Pengakuan internasional ya disitu selipin itu yang c nya di*selipin*, ya nanti baru, Undang-Undang Dasar sama saja Undang-Undang Dasar yang batas-batasnya, bukan batasannya, yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang. [82]

Kemudian, Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri memberikan klarifikasi mengenai pengakuan internasional.

> Klarifikasi pak. Ini yang pertama, mengenai pengakuan internasional Pak. Apakah Tim-tim dulu itu ada pengakuan atau tidak? Jadi ini saya kira juga merugikan kita. Kalau misalnya suatu saat ada begitu, harus ada pengakuan, berarti kita sendiri tidak mengakui bahwa itu wilayah negara.
>
> Yang kedua adalah mengenai pada saat Undang-Undang Dasar ditetapkan, apakah yang dimaksud di tahun 1945 atau setiap ada perubahan. *Kan* Undang-Undang Dasar ini ditetapkan setiap ada perubahan, kan begitu? *Nah*, itu yang dimaksud yang mana. Apa 1945, apa misalnya ini kan 18 Agustus 2000, mulai berlaku 2000, nanti katakanlah 2005 atau 2020, nanti itu lagi, ya apakah itu, atau....? Jadi itu berubah terus.
>
> *Nah* ini, jadi perlu ada klarifikasi. Tolong yang pertama pengakuan internasional apakah itu tidak merugikan kita sendiri? Karena itu mengikat *loh* ya. Kita harus ada

[81] *Ibid*., hlm. 196.

[82] *Ibid.*

> pengakuan internasional tidak cukup satu-dua negara, tapi harus masyarakat luas. Kalau misalnya suatu saat terjadi konflik, terjadi seperti Tim-tim, apakah kita membutuhkan dulu pengakuan internasional yang banyak? Internasional bukan hanya satu-dua negara, tetapi masyarakat luas ya.
>
> Kemudian yang kedua, yang mengenai Undang-Undang Dasar ini ditetapkan. Jadi tolong. [83]

Lebih lanjut, Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan berpendapat sebagai berikut.

> Boleh saya tambahkan? Pada dasarnya batas-batas wilayah lain walaupun kita mengenal bahwa undang-undang negeri itu, dia bagaimanapun sering dia tunduk pada pengakuan internasional pada dasarnya. Karena negara di dunia ini kan satu. Tidak mungkin setiap negara buat aturan sendiri tanpa persetujuan internasional. *Acknowledge* maksudnya.
>
> Terus yang kedua, tadi katakan apakah tahun 2000 ini ataukah tahun 1945 misalnya. Di sini maksudnya kita tahun 2000 karena kita akan menyerap sekaligus hasil daripada *Unclos* itu, masalah kelautan. Jadi terus terang ada masalah semua ingin kita masukkan di sini, cuma sulit menuliskannya.
>
> Terus terang dengan kita menerima paradigma kelautan Indonesia ini *kan* wilayahnya menjadi dua kali lipat, sebetulnya. Jadikan harus kita syukuri kita terima sebagai suatu berkah begitu pak. Sehingga otomatis *playground* kita pun tidak hanya darat dan lautan. Ini yang mungkin kami maksudkan daripada dengan bahasa lain daripada keinginan Pak Luthfi itulah kira-kira. Ini sebenarnya maksud kami. *Nah*, batas-batas tadi karena menyangkut masalah pengukuran, masalah biaya, dan sebagainya, pakai undang-undang. Ini kira-kira maksudnya. Jadi ini sebetulnya Pak Hendi, ini belum ini. Ini *kan* tadi coba menggabungkan dulu. Ini *kan* kita gabungkan semua ini. Sekarang mari kita uji rumusan ini. [84]

Andi Mattalatta dari F-PG memberikan klarifikasi sebagai berikut.

---

[83] *Ibid.,* hlm. 196-197.

[84] *Ibid.,* hlm. 197.

> Dalam rangka ujian itu ada klarifikasi berikut. Kalau kita tetapkan seperti ini, apakah dengan demikian, kita dengan sadar meng-*exclude* Sipadan dan Ligitan, karena belum ada pengakuan pada saat ditetapkan tahun 2000. [85]

Setelah menyimak klarifikasi Andi Mattalatta, Pataniari Siahaan memperjelas penjelasan.

> Supaya jelas dulu ini. Maksudnya yang sekarang ini sudah diakui internasional pak. Itu kan sudah kita punya sebenarnya. [86]

Mengenai pengakuan internasional, Asnawi Latif dari F-PDU menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Saya kira istilah diakui itu, kan kita kan memang negara mengakui kalau unsur-unsur wilayah, rakyat, dan itu ada. Israel itu tidak seluruhnya diakui internasional, tapi dia mengklaim sebagai wilayahnya itu. Tidak usah dalam konstitusi itu disebutkan pengakuan internasional. [87]

Berkenaan dengan istilah bumi atau darat, udara, atau dirgantara, Slamet Effendy Yusuf me-*review* kembali pembicaraan anggota rapat sebelumnya ketika membicarakan tentang bumi.

> Kemarin Pak Hendy waktu membicarakan tentang bumi, tetapi kemarin itu bukan istilah darat, tetapi bumi. Jadi, kalau begitu, mungkin di sini udara lebih tepat ya? Saya kira memang di sini udara karena kemarin lagi berbicara bumi, air, dan dirgantara, kalau ini lagi berbicara wilayah darat itu maksudnya tanah itu, *loh* pakai batu-batu itu, lalu laut, yang itu, sama udara, yang saya kira memang udara saja.[88]

Menanggapi hal tersebut, Lukman Hakim Saefuddin, mengklarifikasi tentang pembicaraan sebelumnya sebagai berikut.

> Tidak, itu kan penjelasannya kemarin dan kemudian kita melihat juga beberapa buku yang ada. Itu memang dirgantara itu lebih luas daripada udara, begitukan? *Nah*,

---

[85] *Ibid.*

[86] *Ibid.*

[87] *Ibid.*

[88] *Ibid.*, hlm. 198.

> karena ini berkaitan dengan batasan wilayah, itu harus cari yang lebih luas, begitu, jangan kita ambil yang sempit. Hukum internasional juga wilayah udara.[89]

Berkaitan dengan wilayah udara, Andi Mattalatta dari F-PG juga menjelaskan tentang makna udara dan dirgantara, seperti terlihat pendapatnya berikut ini.

> Jadi begini mungkin. Tanya Angkatan Udara sama pengajar hukum angkasa ini. Udara itu kan ada dua pengertiannya. *Subtance* dan *space*. Bagaimana Pak Dijarto? Kalau *substance* ya kita *isap*. Itu udara. Yang kita bicarakan di sini *space*. Udara itu, atmosfir kan tidak masuk? Karena itu wilayah dunia. Jadi yang bisa masuk dalam wilayah konvensi yang ada sekarang ini adalah yang bisa dieksploitir sampai pesawat terbang. Di luar pesawat terbang, satelit bukan wilayah. Itu wilayah dunia. *Nah*, saya tidak tahu apakah dengan penjelasan seperti itu yang tepat dirgantara atau udara. [90]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> Jadi sebetulnya konsep ini dikembangkan tahun 1996. Itu bersamaan pada saat BPPT mengembangkan dan dinyatakan di Ujung Pandang, Makassar. Kemudian Hasjim Djalal mengukuhkan karena dengan dikatakan 25 tahun yang lalu konsep kita itu *nggak* diapa-apain. Diumumkan oleh Djuanda akhirnya diakui. Saya lihat catatannya, diakui dalam konvensi PBB itu sehingga wilayah kita berkembang dari dua sampai sekian. *Nah*, jadi memang dibilang begini, jangan masukkan pernyataan hukum dengan mengklaim, itu. Maka itu dihindari. Alih-alih kita menggunakan antar Asia dan Australia, kita gunakan kata derajat. Itu saja. Serawak pun ada di dalam situ. Tetapi inilah kotaknya, tidak kita klaim. Kalau perlu tidak kita klaim. Boleh saja. Tetapi ini maksudnya, inilah daerah yang kita katakan, bukan batas, yang berada di daerah itu. Maka digunakan yang di daerah itu. [91]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf menawarkan kompromi seperti berikut.

---

[89] *Ibid*.

[90] *Ibid.*

[91] *Ibid.,* hlm. 199.

> Pak Luthfi, saya tawarkan kompromi. Begini, *ya*, Pasal 1 Pak Luthfi itu tidak usah tidak usah dicantumkan sebagai alternatif, tapi Pasal 2 nya bisa dicantumkan sebagai alternatif, menjadi Pasal 2, menjadi Pasal 1. Dengan kata kata lain, misalnya, Wilayah Indonesia terdiri dari suatu rangkaian kepulauan yang koordinatnya begini-begini, maritim. Tapi, memang kalau Bapak mau, sudah itu harga mati, tulis saja.[92]

Hatta Mustafa dari F-PG melanjutkan perdebatan dengan mengungkapkan hal berikut.

> Apakah lintang utara ini sejajar, ada lintang selatan juga sejajar, lintung-lintang ini sejajar. *Wah*, itu bisa, *ya*, itu bisa masuk Singapur, bisa masuk Malaysia, bisa masuk Filipina. Pasti orang marah *dong* sama kita. [93]

AM. Luthfi, meminta anggota rapat memperjelas konsep benua secara lebih ilmiah.

> Pertama, perkara benua. Benua maritim Indonesia. Sekarang ada benua Antartika. Kemarin dulu tidak ada. Sekarang ada benua Antartika, orang mengakui ada benua Antartika. Benua Antartika itu benua baru, ada. Ada ciri-cirinya harus secara ilmiah, dibuktikan, betul benua atau tidak. Australia itu satu benua. Asia satu benua. Eropa sudah lain lagi. Afrika begitu. Kita Indonesia ini, yang pulau-pulau kecil ini, sebetulnya kalau airnya diturunkan, di ataskan karena itu satu benua, *nah* begitu. Australia tidak termasuk, kan itu kalau dilihat di papernya jelas. Beginilah, kalau nanti ditolak secara... baik, tidak ada masalah tapi konsep ini kemukakan saja. [94]

Soedijarto dari F-UG berpendapat sebagai berikut.

> Mungkin mengambil sebagian, Pak, misalnya gini Pak Luthfi. Daerah yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah daratan, wilayah perairan, dan udara yang dari serangkaian kepulauan yang terletak di antara 92 derajat bujur timur sampai 161 derajat bujur barat dan dari 7 derajat 20 menit lintang utara sampai dengan 14 derajat lintang selatan.

---

92 *Ibid*.

93 *Ibid*.

94 *Ibid.,* hlm. 199-200.

> Daerah Yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah daratan, wilayah perairan, dan udara dari serangkaian kepulauan yang terletak di antara, adalah daratan, wilayah perairan dan udara dari serangkaian kepulauan yang teratas di antara 92 derajat bujur timur sampai dengan 140 derajat bujur barat *ya* dan bujur timur juga *ya*, dan timur semua, betul litangnya yang lain dan dari 5 derajat 20 menit lintang utara sampai dengan 14 derajat lintang selatan.[95]

Asnawi Latief dari F-PDU menyetujui jika tidak menggunakan istilah yurisdiksi.

> Saudara pimpinan, saya setuju yuridiksi tidak dipakai, *ya kan*. Sebab kapal yang berbendera Indonesia itu juga yuridiksi kantor-kantor kedutaan kita itu yuridiksi. Jadi oleh karena itu jangan menggunakan *term* ini, itu wilayah saja. [96]

Slamet Effendy Yusuf menambahkan.

> Itu bukan wilayah udara daratan perairan dan udara yang terletak di antara, itu aja. [97]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi kemudian menjelaskan.

> Itu saya memang merinci ini saya mengambil dari *paper*nya Hasjim Djalal, saya rinci. Jadi, begini, kalau mau ilmiah harus sebut namanya kan, jadi itu tentang apa namanya tentang wilayah perairan itu, itu ada yang namanya perairan pedalaman yang berbeda dengan perairan nusantara. Berbeda dengan laut wilayah, berbeda dengan zona berdekatan, berbeda dengan zona *exclusive*, berbeda dengan landas kontinen. Berbeda dengan laut bebas di luar itu ada namanya kontinen landasan kontinen international, *ya* itu yang bukan hak kita sama sekali internasional, tapi kalau ada yang lain lain ini. Jadi, itu karena ini karena wilayahnya hilang perairan itukan kelihatannya hanya perairan saja.[98]

Slamet Effendy Yusuf kemudian menawarkan redaksi sebagai berikut.

Jadi begini, wilayah negara Indonesia adalah wilayah

---

[95] *Ibid*., hlm. 200.

[96] *Ibid*.

[97] *Ibid*.

[98] *Ibid*., hlm. 200-201.

daratan, wilayah perairan, dan wilayah udara. Bukan? Hanya wilayah perairan saja. Saya *nggak* mengerti yang begini. Bagaimana? Ini hanya alternatif saja kok. [99]

Setelah Lukman Hakim Saefuddin memberikan sedikit komentar, kemudian Slamet Effendy Yusuf dan ditambahkan oleh Andi Mattalata menanggapinya sebagai berikut.

Ini Lukman sudah lupa pada prinsip tolong menolong.

Ini maksudnya Lukman, kalau anda dukung, makin bagus nanti rumusan itu. Akhirnya itu yang diterima. [100]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf dari F-PPP memberikan kembali pendapatnya.

Baik. Saya kira begini saja. Alternatif kedua itu, wilayah negara Indonesia adalah wilayah daratan, perairan, dan udara. Itu maksudnya semua wilayah-wilayah itu. [101]

Pendapat Slamet Effendy Yusuf ditanggapi lagi oleh A.M. Luthfi dari F-Reformasi.

Ya, saya mau tanya, ini kan yang usul banyak kawan-kawan yang punya konsep yang lain. Apa artinya mendukung konsep yang ini?[102]

Slamet Effendy Yusuf kembali berpendapat sebagai berikut.

Baik. Jadi, Pak Luthfi sudah, yaitu tujuan ini diganti bawah ini, alternatif B, alternatif 2 yang di atas alternatif 1 itu, alternatif.[103]

Kemudian dilanjutkan lagi oleh A.M. Luthfi sebagai berikut.

Wilayah Negara Republik Indonesia adalah daratan, wilayah perairan, dan udara. Perairan itu bermacam-macam. Wilayah perairan Indonesia yang tersebut di atas adalah perairan pedalaman, yang penuh kita kuasai, kemudian perairan nusantara, laut wilayah, zona berdekatan, zona

[99] *Ibid.,* hlm. 201.

[100] *Ibid.*

[101] *Ibid.*

[102] *Ibid*.

[103] *Ibid*.

ekonomi eksklusif, landas kontinen, dan laut bebas. *Nah*, kalau ini bisa.[104]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, meminta rapat untuk kembali kepada beberapa usulan sebelumnya tentang judul bab.

Kalau begitu kita kembali ke atas. Jadi dengan sudah dibedakan judul maka tolong judulnya tinggal ada pilihan antara atribut negara atau rincian itu, semboyan ini dibuang. Semboyan dari wilayahnya di buang yang alternatif dua dan wilayahnya juga hapus.

Jadi bendera, bahasa, lambang, dan lagu kebangsaan.

Kemudian mengenai alternatif tiga kita hapus saja tapi kasihkan di bawah bab wilayah yang dua alternatif. Alternatif tiga bisa bab sendiri. Jadi mengenai wilayah negara belum ditetapkan. Sudah bab sendiri. *Ya* sudah itu menjadi catatan kita saja. Jadi catatan mengenai wilayah itu bisa dimasukkan ke satu bab lain atau bab tersendiri, begitu saja. Yang penempatannya berdasarkan proses sinkronisasi. [105]

Ditanggapi oleh Hatta Mustafa.

Saudara Ketua, maksudnya wilayah negara tidak dijadikan sama dengan atribut ini, itu kesepakatannya. *Nah*, penempatannya akan dibicarakan nanti katanya. Apakah dia jadi pasal atau bab tersendiri. [106]

Dan di jelaskan lagi oleh Slamet Effendy Yusuf.

Penempatannya akan dibicarakan pada saat sinkronisasi apakah menjadi bab tersendiri atau bagian dari bab yang lain.[107]

Rapat sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada rapat tersebut, pimpinan rapat mengingatkan anggota rapat tentang wilayah negara sebagai materi rapat dan beberapa kesepakatan yang telah diambil.

Berikutnya ada satu materi di sini yang menyangkut wilayah negara yang pada waktu yang lalu kita bicarakan

[104] *Ibid.,* hlm. 201-202.

[105] *Ibid.,* hlm. 202.

[106] *Ibid.,* hlm. 203.

[107] *Ibid.*

> itu masuk ke Bab I, tapi kemudian kita turunkan kembali. Jadi, penempatannya yang belum, apakah memang di sini? Sebab waktu itu kita sudah sepakat memang tidak di Bab I, tapi kita ini masuk wilayah.[108]

Kemudian, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyatakan bahwa wilayah negara tidak ditempatkan pada Bab I belum ada kesepakatan.

> Kita belum ada kesepakatan tidak ditempatkan di Bab I, karena itu menyangkut kedaulatan negara. Kedaulatan negara kita ada di mana? Di wilayah itu? Pada waktu itu memang ada pemikiran bahwa wilayah itu ditempatkan di atribut dibagian terakhir dari ini. Tapi, kami tetap minta di Bab I. Jadi penempatannya akan disesuaikan di mana? Bisa di belakang bisa di tengah tapi tidak ada kesepakatan tidak ditempatkan di Bab I, itu, tidak betul itu.[109]

Slamet Effendy Yusuf dari F-PG, mengangkat usul Hendy Tjaswadi yang agar wilayah ditempatkan setelah warga negara dan penduduk.

> Pada waktu itu ada satu *statement* dari Pak Hendy yang perlu kita pertimbangkan, yaitu karena negara meliputi, pemerintah, penduduk, dan wilayah, maka didudukkan setelah warga negara dan penduduk pada waktu itu. Kalau sekarang kita menganggap pikiran Pak Hendy patut kita pertimbangkan, apakah perlu sampai Pimpinan Fraksi?[110]

Pimpinan rapat, Jakob Tobing, memberikan penjelasan bahwa mengenai wilayah ini akan diselesaikan pada materi yang berkaitan, dan akan dibawa ke dalam rapat lobi pimpinan fraksi.

> Kesepakatan pada Bab I catatannya begitu Pak, jadi mengenai hal ini akan diselesaikan pada materi yang terkait itu satu. Yang kedua bahwa ini akan dibawa dalam lobi Pimpinan Fraksi.[111]

Lukman Hakim Saefuddin kembali menanggapi bahwa belum ada kesepakatan mengenai wilayah negara akan diserahkan pada rapat pimpinan fraksi.

---

[108] MPR RI, "Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I MPR RI, 11 Juli 2000, hlm. 5.

[109] *Ibid*., hlm. 6.

[110] *Ibid*.

[111] *Ibid*.

> Saya tidak tahu persis, tetapi sejauh yang saya ingat tidak seperti itu. Yang saya ingat itu hanya dalam sinkronisasi. Tapi katakanlah itu mungkin saya terlewat, tapi saya mengikuti setiap kali Tim Perumus, makanya saya tidak menemukan adanya kesepakatan itu. Katakanlah kalau pun itu ada maka apa harus urusan seperti itu diserahkan sampai tingkat Pimpinan Fraksi? Apakah tidak sebaiknya kita selesaikan? Nampaknya tidak terlalu pelik.[112]

Pimpinan rapat, Jakob Tobing, menegasakan konteks dan mekanisme pembicaraan sebelumnya sebagai berikut.

> Saya hanya ingin mengingatkan konteks waktu kita bicara dari kemarin siang, itu rupanya sedemikian sehingga berdebat kembali dan ini sinkronisasi, tapi berdebat kembali. Semua sependapat tetap, harus ada, akan diselesaikannya pada materi yang terkait antara lain, ada masukan dari Pak Hendy itu yang dimaksud wilayah di Bab I. Tidak sama dengan wilayah negara pada tiga unsur negara; itu, beda gradasinya karena makan waktu banyak. Okelah kalau gitu kita masukkan itu dalam loby Pimpinan Fraksi. Pada awal pembicaraan, kita memang sudah sepakati mekanisme seperti itu. [113]

Kemudian, Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG juga menyampaikan catatan-catatan rapat sebelumnya sebagai berikut.

> Sebentar, Pimpinan, saya hadir dalam pertemuan itu. Jadi, dalam catatan kami pun yang disepakati pada waktu itu kita sepakat rumusan masalah ini uraian dan harus masuk, satu prinsip. Lalu, yang ke-2 menyangkut masalah penempatan karena tidak pas dengan argumentasi Pak Hendy di Bab I dan juga tidak pas katakan masalah dalam menyangkut atribut-atribut itu. Maka, usulan pada waktu itu berkembang persis yang dikatakan Pak Soedijarto.
>
> Coba direnungkan alternatif kemungkinan-kemungkinannya mana salah satu di antaranya, apakah dimungkinkan masuk setalah bab-bab tentang warga negara? Itulah yang saya tangkap pada waktu pembicaraan itu. Jadi, tidak ada kita menyepakati, sudah serahkan saja Pimpinan Fraksi, untuk apa kita di sini Saudara Pimpinan. Kalau bisa dibikinkan

[112] *Ibid*.

[113] *Ibid*., hlm. 7.

> bab tersendiri tentang wilayah negara setelah warga negara, saya pikir *kan* selesai juga.[114]

Pimpinan rapat, Jakob Tobing, menjelaskan sebagai berikut.

> Kalau semua sepakat, nanti, yah, tapi begini, sepanjang catatan yang ada yang dibuat oleh sekretariat dan itu ada *recording*nya. Kalau itu dianggap salah, memang jadi repot juga. Catatan kita dianggap keliru, itu tidak repot, tapi yang jelas beginilah. Ini tidak termasuk pada bab yang ini. Kalau memang begitu menurut Anda dan begini menurut catatan yang ada, dua-duanya menyatakan tidak akan dibahas di sini pada tempat ini, begitu itu, kesimpulan praktis dulu. Nanti kita *kan* belum masuk juga di warga negara, diingatkan saja ada materi ini kita lihat nanti mana yang paling tepat catatannya begitu saja. [115]

Selanjutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan mengingatkan sebagai berikut.

> Pimpinan, yang pertama saya hanya ingin mengingatkan, bahwa ternyata kita sudah masukkan wilayah ini di dua bab gitu dari catatan Tim Perumus. Pertama-tama masuk di Bab I. Jadi, di Bab I wilayah negara ada dua alternatif, kemudian Tim Perumus masukkan lagi ini di bendera, bahasa, lambang, dan lagu kebangsaan sudah 2x masuk wilayah. Ini maksud kami mengingatkan teman-teman, bahwa kita membuat rumusan mengenai wilayah ini di bab itu sehingga mungkin perlu kita tanya Tim Perumus lagi yang mana yang mau dipakai dengan dua rumusan seperti ini dan dua fraksi.[116]

Pimpinan rapat, Jakob Tobing, menganggap perlu agar wilayah negara ini diperjelas.

> Saya rasa perlu kita *clear* 'kan duduk soalnya. Mengenai wilayah negara kita berpendapat itu perlu masuk, itu satu. Perumusan tentang wilayah negara yang dimaksud itu ada kalau yang diarahnya *gitu yah* adalah pada tataran salah satu dari tiga unsur negara, penduduk, pemerintahan, dan wilyah negara, itu posisinya.[117]

---

[114] *Ibid*.

[115] *Ibid*.

[116] *Ibid*.

[117] *Ibid*., hlm. 8.

Rapat sinkronisasi Panitia Ad Hoc I BP MPR, Selasa 18 Juli 2000, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Pimpinan rapat memulai pokok pembicaraan mengenai penempatan dan perumusan wilayah negara.

> Menurut catatan sekretariat sekarang sudah hadir 23 orang dari 45 anggota. Oleh karena itu, menurut tata tertib, saya kira kita sudah bisa membuka rapat ini. fraksinya, tetapi juga ini kan bukan pleno ini kan sinkronisasi. Jadi, kita lanjutkan saja dan dengan demikian rapat kami buka.
>
> Bapak-Bapak sekalian, kemarin kita sudah membicarakan pemerintahan daerah. Dan saya kira kita selesaikan dulu yang masih tersisa yang mengambang mau ditaruh di mana, yaitu mengenai wilayah. Kalau mengenai wilayah kita memperoleh bahan dari yang pertama ketika kita bicara mengenai Bab 1, kemudian yang kedua ketika kita bicara mengenai lambang pokoknya atribut-atribut negara. Pada waktu itu kita sudah sepakat untuk memasukkan wilayah ini di dalam suatu tempat yang akan kita rundingkan kemudian. Di sana ada beberapa hal yang harus kita selesaikan. Yang pertama adalah penempatannya; yang kedua adalah rumusannya. Kalau mengenai penempatan ini kita sepakati dulu bagaimana, yaitu penempatan itu menjadi bab sendiri sesudah kata warga negara misalnya, atau sebelum warga negara pokoknya di situ, setuju Bapak-Bapak sekalian? Baik.
>
> Cepat *kan* selesai. Kemudian, yang kedua menngenai rumusan. Sesudah warga negara saja, bab sendiri. Sesudah warga negara. Sebentar, kalau sesudah warga negara, itu ada HAM dan itu berkaitan. Jadi, oleh karena itu sebelum saja, sebelum warga negara. Tadi diketok sekali, sekarang diketok 2 kali. Nanti 3, kalau ada keputusan baru. Sudah-sudah itu nanti disinkronkan. Kemudian, mengenai isi. Ini rapat tertutup tolong teman-teman yang bukan sekretariat dan ini sekretariat juga yang di belakang. Sekretariat, *oke,* ini tertutup. Mengenai wilayah ini ada 2 alternatif rumusan. Yang pertama itu lebih umum, lebih luas, tetapi mencakup. Yang kedua lebih khusus, tapi luas mencakup, tapi bisa juga menyenggol orang, lain dan sebagainya. Tidak, Pak Luthfi langsung bilang tidak. Jadi, oleh karena itu, kita akan melanjutkan perdebatan ini atau sekarang tidak usah dilanjutkan lagi. karena kita sudah paham semua alasannya itu. Mau milih 1 atau milih 2 begitu saja menurut saya,

lebih cepat sebab kalau berdebat lagi kita sudah tahu alasannya. Silakan Pak Lukman.[118]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP merespon apa yang disampaikan pimpinan rapat.

Jadi, saya setuju, memang tinggal apakah antara yang memilih alternatif 1 dan alternatif 2 itu ada yang merubah posisi. Paling tidak yang alternatif 2. Kalau tidak merubah posisi, ya tetap begini saja. Ini maksimal ini.[119]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan berpendapat sebagai berikut.

Jadi, yang pertama, kalau bisa berubah posisi; yang kedua, kalau tetap 2 alternatif dua-dua tidak masuk pak ini. jadi kalau kita setuju masuk, saya pikir, ya, yang alternatif 2 gabung saja ke 1 *lah*. Nanti kita rapihkan amandemen berikut. Ini saran saja, terima kasih.[120]

Kemudian dilanjutkan dengan usulan Hatta Mustafa dari F-UD sebagai berikut.

Mau mengusulkan alternatif 1, hanya di situ sudah ada yang dikurung itu, sebetulnya belum lengkap itu. Yang memperoleh pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar ini ditetapkannya itu kan tempo hari, kalau tidak salah, wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, dan udara di atasnya yang merupakan kesatuan. Yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Hanya sebelum kami menentukan alternatif ini, saya mau tanya kepada Pak Luthfi, mengenai batas-batas 92 derajat bujur timur, bujur kalau di dalam bukunya ITB itu bujur barat, Pak.

Jadi, Timor-Timur begitulah, ya. Apakah itu persis begitu dan luasnya berapa banyak luasnya. Sebab memang saudara Ketua kalau kita membandingkan dengan berbagai Undang-Undang Dasar negara-negara lain. Apakah itu di dalam teks and figurnya, ataukah itu di dalam pasal tertentu memang ditentukan. Seperti Uni Soviet, misalnya, itu ditentukan. Persis seperti ini, bujur timur, bujur barat, selatan, utara itu ditentukan batas-batasnya. Dan luasnya

[118] MPR RI, "Risalah Rapat Sinkronisasi PAH 1 MPR RI, 18 Juli 2000. hlm. 2.

[119] *Ibid*.

[120] *Ibid*., hlm. 3.

berapa begitu, persisnya berapa. Dalam Pasal ada, di Uni Soviet dalam Pasal, Undang-Undang Dasarnya ada memang. Jadi, kalau memang persisnya, hanya kan kita tidak tahu, Pak. Terus terang kita selalu membahas undang-undang, misalnya, pemekaran wilayah propinsi atau kabupaten. Itu memang ada batas-batasnya tertentu persis. Karena ini Undang-Undang Dasar, tadinya memang perlu mendapat penjelasan dulu sebelum kita menentukan pilihan. Karena apa? karena kalau kita salah setengah menit saja atau setengah detik saja itu sudah menyangkut nanti Malaysia, menyangkut Filipina. Tidak, saya mau tanya ini, Pak, ini kita menentukan suatu yang paling penting, lo ini mengenai wilayah, betul. Tidak bisa pendek ini, karena salah setengah menit saja udah salah.[121]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi kembali memberikan penjelasan agar tidak ada kesalahpahaman.

Terima kasih. Jadi, ini sebetulnya klarifikasi atas kesalah pahaman. Jadi begini, ini tidak mengklaim daerah, hanya mengatakan terletak pada, itu terletak di antara. Jadi kalau kita melihat ini, lihat di peta. Ini begini, dia ini tidak disebutkan. Terletak antara Asia dan Australia, itu kan terlalu ya,di mana, dibatasi, begini ini Serawak, Singapura termasuk, tetapi bukan daerah kita. Timor-Timur juga termasuk tetapi bukan daerah kita. Hanya letak Kepulauan Indonesia itu antara ini dan ini, dan ini, dan ini. Letaknya jelas tidak bicara tentang klaim. Bahwa seluruh daerah ini termasuk Singapura, Serawak dan Filipina masuk kita tidak. *Kan* yang meletakkan lokasinya secara lebih secara koordinat letak kepulauan Indonesia itu di antara ini batas terluar, ini batas terluar.

Ini boleh digeser ke sana sini boleh. Itu perkara luas sekarang. Ini saya ingin lihat perkara luas. Jadi yang semula memulai menyatakan konsep negara Kepulauan Indonesia itu Juanda pada tahun 1957. Dikatakan, ini usul kami tentang Indonesia. itu berjalan, itu selama 25 tahun diperjuangkan. Tahun 1982 disetujui Dengan persetujuan ini, kita mendapat suatu kemajuan yang luar biasa, yaitu luas wilayah Indonesia yang diakui oleh Internasional itu, yang semula hanya 2 Juta meter persegi, menjadi 5 juta meter persegi, kilo meter persegi. Itu luasnya yang dikuasai. Kemudian luas kekayaan alam yang mejadi milik

[121] *Ibid*.

> Indonesia bukan 5 bahkan 8 juta kilometer persegi. Jadi kita punya *saving* daratan lantas kontinen namanya itu yang ada nempel ke Indonesia itu bukan hak orang Australia bukan hak orang Jepang. Hak orang Indonesia sampai batas sejauh 350 mil dari 200 dari ini atau maksimum 350, ada itu ketentuannya. Jadi, ini sekarang, itulah. Ini, jadi, perkara ini tidak ada yang diklaim, hanya mengatakan lokasi tidak antara 2 benua atau 4 samudera.
>
> Sekian ordinatnya. Singapura, Serawak, sebagian Filipina, Timor-Timur memang termasuk, tidak diklaim dia ada di situ, itu. Jadi, ini bingkainya saja. Jadi, tidak ada yang tersenggol, seperti halnya kalau kita mengatakan Indonesia terletak antara Asia dan Australia kan tidak ada yang tersenggol letaknya itu. Itu informasinya, tetapi jangan dikatakan begini, ini kita lebih mengukuhkan semangat bahwa kita ini suatu bangsa besar, begitulah kira-kira, terima kasih.[122]

Sutjipno dari F-PDI Perjuangan melihat alternatif rumusan pertama lebih ringkas,rumusan kedua merupakan penjabaran dari yang pertama.

> Kalau kita pahami laternatif 1 dan 2, yang pertama itu implisit; yang kedua itu eksplisit. Yang pertama itu ringkas, yang kedua itu jabaran sebetulnya. Kalau rumusnya sama. Dijabar ya seperti Pak Luthfi, diringkas ya seperti alternatif 1. Tetapi, yang perlu saya ingatkan adalah tolong kasus Rusia, yang begitu besar kalau kita eksplisit seperti itu berubah pada suatu saat. Itu kalau ada negaranya pecah-pecah seperti Rusia sekarang ini. sehingga dengan demikian lebih luwes kalau kita masuk alternatif 1, sedangkan materi alternatif 2 itulah yang berada di atur dalam undang-undang, terima kasih.[123]

Selanjutnya, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB berpendapat sebagai berikut.

> Terima kasih. Saya juga berpendapat lebih baik kita merumuskan yang lebih pasti dan sederhana, karena yaitu alternatif 1, karena alternatif 2 ini andaikata mau diterima pun ada beberapa yang sangat berbahaya dan tidak masuk wilayah, misalnya zona ekonomi eksklusif,

[122] *Ibid*., hlm. 3-4.

[123] *Ibid*., hlm. 4.

itu tidak termasuk wilayah. Karena di dalam Pasal 4 hasil daripada *United Nation Conference on The Low of The Sea*, itu dinyatakan bahwa JTI itu bukan wilayah tetapi itu bukan yuridisi tetapi itu hak pengelolaan ekonomi begitu. Karena itu, JTI itu tidak termasuk begitu. Jadi mungkin sebaiknya kita rumuskan yang pasti saja untuk memberikan gambaran, terima kasih.[124]

Sutjipto dari F-UG berpendapat sebagai berikut.

Terima kasih, Pimpinan. Jadi, saya kira begini. Memang kalau kita pakai alternatif 2 memang itu secara rinci. Tapi, kalau tadi yang dikatakan Pak Luthfi, itu adalah bingkai. Jadi, kalau ada yang ada keluar dari bingkai, juga berarti tidak apa-apa, itu seolah-olah, iya, kan. Tetapi kalau yang di atas kan masih akan diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu apakah tidak bisa dicapai kompromi. Jadi, yang di 2 itu masih ada juga kalau alternatif 2 itu aturan Undang-Undang. Karena nanti undang-undang itulah ada petanya yang secara spesifik nanti lebih detail lagi. karena kalau hanya diatur di konstitusi alternatif ke 2, bingkai itu kan berarti yang di dalam bingkai pun bisa keluar juga begitu.

Padahal, *kan* kita ingin pertahankan negara kesatuan, begitu, sehingga harus jelas apakah pulaunya, batas yang jelas di dalam peta itu, saya kira. Sedangkan mengenai kaitan dengan hukum internasional memang biasanya kita *clear* dulu kan. Apakah nanti kan tergantung dalam perkembangan seperti yang masih sengketa dengan Malaysia ya. Yang Sipadan itu kan tentu nanti baru belakangan. Tetapi di-*clear* dulu nanti di undang-undang. Tapi yang di sini supaya lebih fleksibel.

Jadi, oleh karena itu, sebenarnya bagi fraksi kami sebenarnya kedua pertama sebenarnya bisa masuk. Hanya yang kedua kalau masuk mesti harus ada jabaran Undang-Undang, jangan sampai nanti kalau keluar dari bingkai itu tidak bisa apa-apa itu, karena bisa saja itu kalau hanya begini saja. Jadi, karena bingkainya luas yang keluar tidak apa-apa, yang sudah dirampingkan itu bisa keluar begitu. Karena di dalam bingkai sendiri kan ada orang lain punya, juga begitu. Demikian, terima kasih.[125]

---

[124] *Ibid*.

[125] *Ibid*., hlm. 5.

Kemudian, A. M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan interupsi untuk melengkapi pendapatnya.

> Tidak keberatan itu, hanya jadi ini ada keliru sedikit. Saya ingin sekalian melengkapi. Jadi, zona ekonomi eksklusif termasuk landasan kontinen, laut bebasnya tentu bukan kita punya lagi. Tetapi, zona ekslusif itu kita punya hak terhadap pertambangannya; karena itu, jadi, bukan wilayah. Jadi, ini itu. bukan tahap pertambangannya saja.[126]

M. Hatta Mustafa dari F-UD mengusulkan rumusan gabungan dari alternatif satu dan dua.

> Atau kita adakan gabungan. Jadi, wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, dan udara, yang terletak dengan bujur-bujur itu. kemudian yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang barangkali. Jadi, kita tidak masuk, yang kedua pak, yang kedua mengenai perairan pedalaman dan sebagainya, tetapi letaknya saja kita atur sesuai dengan bujur-bujur itu. lalu selanjutnya diatur dengan undang-undang, batas-batasnya diatur dengan undang-undang. Saya kira dengan begitu pengakuan Internasional ini nanti ditanyakan, pengakuan Internasional mana, kita juga tidak bisa ini *kan*. Jadi, kami potong maksudnya untuk memang wilayah ini sangat penting utnuk kita tentukan untuk masa yang akan datang, letaknya ini kita ambil dengan bujur-bujur Bapak itu. lalu batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang, diatur dengan undang-undang. Kira-kira begitu usul kami Pak Slamet, ini kawinan 1, 2.[127]

Sutjipno dari F-PDI Perjuangan menambahkan pendapat sebagai berikut.

> Ada yang ketinggalan tadi. Jadi, walaupun kami bersikap alternatif 1, masih harus ditambah di dalamnya 1 kalimat, bahwa batas itu dengan prinsip *archipelago*, pak, prinsip kepulauan. Karena dengan menyebut prinsip kepulauan itu *benen wateren* masuk, landas kontinen masuk, *zone ekonomi exclusive* masuk, hak pengelolaan masuk. Jadi cukup dengan menyebut dengan prinsip kepulauan, maka seluruh materi Pak Luthfi masuk di dalamnya. Terima kasih, Pak.[128]

---

[126] *Ibid*.

[127] *Ibid*., hlm. 5-6.

[128] *Ibid*., hlm. 6.

Slamet Effendi Yusuf dari F-PG sebagai pimpinan rapat meminta rumusan dari prinsip Kepulauan itu. Kemudian, Sutjipno menyampaikan rumusan sebagai berikut.

> Tolong, satu, satu. Wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, dan udara. Yang atas dasar prinsip itu dasar ya pak, atas prinsip kepulauan ya. Barangkali begitu, barangkali sisipannya di situ, Pak.[129]

Slamet Effendi Yusuf membacakan rumusan baru untuk kemungkinan bisa disepakati oleh anggota rapat.

> Kata kesatuan wilayah yang di sana sudah ada kata darat, laut dan udara itu kan itu kan *archipelago,* pak, ya. Ya ini coba rumusan barunya coba, deh. Wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, udara yang terletak di antara 90 derajat timur sampai dengan 140 derajat bujur timur dan 7 derajat, 20 menit, memang ada 20 menit. Itu maksudnya tidak sampai setengah jam, ya. Lintang utara sampai dengan 14 derajat lintang selatan yang batas-batasanya ditetapkan dengan Undang-Undang. Apa ini, ini sebagai langkah kompromi mungkin tidak. Ya, silakan, Pak.[130]

Selanjutnya, A.M. Luthfi dari F-Reformasi mengungkapkan istilah resmi yang digunakan Juanda sebagai berikut.

> Begini, jadi, kalau istilah resminya. itu adalah namanya yang diajukan oleh Pak Juanda adalah negara, istilahnya Pak Juanda, *Archipelago state principle of* Indonesia itu ya. Prinsip dan diakui, diakui terhadap tahun 1982 oleh konfrensi Laut Internasional PBB di Jamaika. Itu diakui sangat mahal, karena bertambah menjadi dari 2 juta jadi 8 juta. 1982.[131]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri merespons apa yang disampaikan A. M. Luthfi.

> Terima kasih, Jadi, barangkali menyamber apa yang disampaikan Pak Luthfi. Jadi, Republik Indonesia adalah negara kepulauan, yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah ini; jadi, ini *nyambung*. Jadi, kita *statemen* bahwa RI itu adalah kepulauan. Jadi, Republik Indonesia adalah dalam kurung saja, dalam kurung Republik Indonesia adalah

[129] *Ibid*., hlm. 6-7.

[130] *Ibid*., hlm. 7.

[131] *Ibid*.

> negara kepulauan dalam kurung saja yang kurung tutup yang wilayahnya merupakan kesatuan. Yang wilayahnya. itu, itu lanjutnya jadi, tidak yang, yang wilayahnya merupakan dalam kurung wilayah negara kurung itu kurung. Jadi, ini Republik Indonesia adalah negara kepulauan yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat dan lain sebagainya.[132]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan meminta lintang bujur dicek lagi sebelum disampaikan.

> Dengan catatan saja, Pak, bahwa nanti lintang bujur kita cek kembali sebelum disampaikan.[133]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf kembali membacakan rumusan sebagai berikut.

> Oke, Republik Indonesia ialah negara kepulauan yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, laut, udara yang terletak di antara coba wilayah negara itu yang itu di hapus. Ya, silakan.[134]

Hatta Mustafa dari F-UD menyebut kembali soal pengakuan internasional dalam perumusan.

> Karena untuk menampung pengakuan Internasional itu, wilayah negara adalah kesatuan wilayah darat, laut, dan udara yang terletak di ini, sampai koma yang itu, yang di telah diakui sebagai negara kepulauan menurut. Ada konvensi tahun 1982 itu, Pak ini menurut, menurut tadi Pak Tjipno ada pengakuan Internasional mengenai *Arhcipelago State Principle* itu. Seandainya mau ditambahkan. Sesudah 14 derajat lintang selatan koma, di situ ditambahkan pengakuan Internasional itu. Tetapi kalau misalnya itu tidak perlu, kita bicarakan yang ini saja.[135]

Theo L. Sambuaga dari F-PG memberikan klarifikasi sebagai berikut.

> Saya hanya klarifikasi saja Saudara Ketua dan saudara-saudara sekalian. Tadi kalau tidak salah, apa yang disampaikan oleh Pak Tjipno maupun kemudian ditegaskan

[132] *Ibid*.

[133] *Ibid*.

[134] *Ibid*.

[135] *Ibid*.

> Pak Hendy adalah untuk menegaskan Indonesia yang menganut prinsip-prinsip negara kepulauan. *Iya* betul. Ini antara lain akhirnya diatur dan ditegaskan disepakati setelah perundingan yang lama di Jamaika pada konvensi B tahun 1982. Dan ini mau diusahakan dimasukkan di sini, sudah tentu bagus. Tetapi dengan rumusan Republik Indonesia adalah negara kepulauan dan seterusnya, apakah sudah cukup.
>
> Maksud saya apakah ini telah menegaskan bahwa kita menganut prinsip negara kepulauan. Karena kalau rumusannya begini, ya, hanya bilang negara kepulauan berbeda dengan prinsip asas-asas negara kepulauan tersebut. Sebab prinsip-prinsip negara kepulauan itu membedakannya dan seperti kita ketahui mengandung implikasi banyak terhadap macam-macam hal. Jadi, kalau hanya bilang negara kepulauan kan ya itu hanya rumusan yang sangat sederhana, yang saya kira belum mencapai yang dimaksud. Justru itu.[136]

Pendapat Theo L. Sambuaga dilanjutkan oleh Andi Mattalatta dari F-PG.

> Mungkin ini maksud Pak Theo, begini. Kalau negara kepulauan itu fisiknya pulau ada laut. Kalau prinsip *Archipelago* semua laut antarpulau itu masuk dalam wilayah teritorial, walaupun 100 mil, walaupun 1.000 mil. Jadi antara Kalimantan sama Sumatera kan mungkin lebih 100 mil. Tetapi, karena dia merupakan laut pedalaman, maka dia wilayah teritorial kita.[137]

Pimpinan Rapat, Slamet Effendy Yusuf, berpendapat sebagai berikut.

> Karena kalau itu mau dimasukkan saya kira meskipun sebaiknya tidak dimasukkan pun kita tidak akan kehilangan pengakuan itu, begitu. Karena bagaimana juga kan prinsip itu suatu saat kan bisa saja *kan* nanti bisa khawatir nanti kan. Ada perubahan kita nanti mengusulkan konstitusi kita karena ada prinsip yang baru mungkin siapa yang lebih menguntungkan daripada prinsip yang *archipelago* begitu. Oleh karena itu menurut saya sih prinsip itu tidak usah dimasukkan, rumusannya saya kira sudah mencakup.

---

[136] *Ibid*., hlm. 8.

[137] *Ibid*.

> Karena prinsip itu tidak akan hilang meskipun kita masukkan konstitusi begitu. Jadi.[138]

Frans F.H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan juga berpendapat mengenai soal rumusan dengan merefleksikan tentang sejarah prinsip negara kepulauan.

> Ini soal rumusan saja. Kalau memang kalau pertama soal prinsip negara kepulauan *iya toh*. Itu sebelum ada konvensi kita sudah menetapkan prinsip negara kepulauan itu, dan jauh-jauh. Kita termasuk negara di dunia yang paling pertama mengumumkan kita dan kita memperjuangkan itu. jadi bukan karena pengakuan Internasional, bukan karena konvensi B di Jamaika itu tahun 1957, seperti kita tahu sejarahnya, itu satu. Jadi itu tidak tergantung kepada soal itu. Belum ada konvensi pun kita telah menyatakan bahwa, dan kita klaim sendiri belum diakui oleh negara-negara yang lain, kita ingat sejarah.
>
> Justru itu sekarang kalau kita hanya, menurut saya, mengatakan negara kepulauan ini tidak mencerminkan apa yang kita menegaskan bahwa kita menganut prinsip negara kepulauan, beda itu. Kalau hanya negara kepulauan Republik ini negara kepulauan itu *kan* hanya. Itu pun juga belum. Kalau perlu di situ ditegaskan menganut prinsip negara kepulauan, atau kalau mau pakai bahasa Inggrisnya dipakai bahasa Inggrisnya. Sebab kalau tidak seperti dikatakan tadi prinsip negara kepulauan *kan*.[139]

Untuk menjernihkan prinsip negara kepulauan itu, Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, memberikan analogi berikut.

> Sebentar dulu, ya. Saya mau tanya, ya, di Pasal 1 kan negara Indonesia negara kesatuan yang berbentuk republik. Berbentuk Republik kan berarti menganut prinsip republik. Apa begitu bisa itu dianalogkan dengan di sini itu. Jadi, ketika kita ngomong negara kesatuan berbentuk republik, berbentuk republik itu maksudnya itu menganut apa paham republik bukan paham kerajaan begitu. Sekarang analog itu dengan mengatakan hanya mengatakan negara kepulauan itu maksudnya negara berprinsip *archipelago* itu.[140]

---

[138] *Ibid*., hlm. 9.

[139] *Ibid*.

[140] *Ibid*.

Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Saudara Ketua, saya setuju dengan Saudara Ketua. Jadi, kita ini jangan merumuskan sedemikian *rigid*, sehingga kita menutup segala kemungkinan ke masa depan. Kalau menyebutkan dalam 1 tarikan napas prinsip. Itu prinsip itu *kan beginzelen* Itu *kan* asas. Dia tidak normatif, jadi kita harus *beginzelen* dalam Undang-Undang Dasar seperti itu. Indonesia adalah negara kepulauan. Pendeknya mereka mau tafsir kita menganut prinsip apa atau asas negara kepulauan atau itu bukan urusan kita. Tapi kita telah membuat suatu stetikasi yang sifatnya normatif. Sebab kalau kita katakan menganut prinsip, prinsip itu dia tidak mengikat, itu hanya asas, itu hanya *beginzelen* apakah orang lain juga menganut asas seperti kita. Karena itu saya setuju rumusannya seperti itu, terima kasih.[141]

Terkait dengan perdebatan itu, Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, ingin memperjelas terjemahan *archipelago* dengan bertanya pada ahli bahasa. Kemudian, Junaiyah H.M., ahli bahasa, menjelaskan terjemahan istilah tersebut.

> Dari segi bahasa mudah saja, hanya tinggal dibalik. Tetapi, dari segi konsep, itu yang saya tidak dapat menerangkanny.a. Tetapi kalau dari segi bahasa hanya tinggal negara *archipelogo* itu *archipelago* itu biasanya diterjemahkan menjadi kepulauan Pak, hanya membalik itu saja. Tetapi dari segi konsep. Pasti ada sesuatu yang tidak dipelajari dari segi bahasa. Terima kasih.[142]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG melanjutkan perdebatan fraksi terkait dengan masalah prinsip kepulauan.

> Terima kasih. Saya kira yang menjadi persoalan kita sebetulnya kalau kata ditambah, tambah kata menganut, itu sebetulnya kan mempertegas. Itu sudah secara subtansial prinsip itu nampak terefleksikan di situ. Tetapi, kalau misalnya kita sekarang ini negara kepulauan memang saya pikir tidak bunyi apa-apa itu. Tidak bunyi. Dan saya pikir juga tidak ada salahnya kalau istilah menganut itu tidak beresiko apa-apa.[143]

---

[141] *Ibid*., hlm. 10.

[142] *Ibid*.

[143] *Ibid*.

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf membacakan rumusan sebagai berikut.

> Kalau dimasukkan dua-duanya. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan yang wilayahnya merupakan, yang wilayahnya adalah kesatuan wilayah darat, laut dan udara. Yang memakai prinsip *archipelago*, terletak antara dan seterusnya.[144]

Andi Mattalatta dari F-PG menyetujui pada redaksi menganut negara kepulauan.

> Sebentar, Pimpinan. Kalau *archipelago* itu, itu *kan* sebetulnya kita mengatakan, ingin mengatakan bahwa kita menganut negara kepulauan. Ya prinsip negara kepulauan. Kita tidak usah lagi sebut *archipelago*nya. Cukup kita mengatakan bahwa kita menganut negara kepulauan itu sudah benar itu, tidak harus tambah dengan menganut.[145]

Asnawi Latief dari F-PDU, berpendapat sebagai berikut.

> Asas kepulauan itu sudah tercakup begitu dalam kalimat itu. Karena menerjemahkan suatu bahasa asing itu kadang-kadang belum begitu pas dalam bahasa Indonesia. Terima kasih.[146]

Frans F. H. Matrutty, F-PDI Perjuangan, menegaskan tentang negara kepulauan yang sudah diperjuangkan sebelumnya.

> Saya masih ingin untuk menegaskan bahwa jangan kita merumuskan sesuatu yang bisa ditafsirkan lain daripada yang kita inginkan. Karena negara kepulauan itu, satu konsep isinya sudah kita perjuangkan melalui berbagai konferensi hukum laut, yang pada akhirnya pada tahun 1982 sudah diterima. Jadi, kalau kita rumuskan lagi menganut asas, itu keliru itu. Tehnya sudah manis ditambah gula lagi ,ya, tetap ya tidak tambah manis. Itu yang benar itu. Ya benar, karena itu sia-sia perjuangan para pendekar hukum laut kita maupun ahli hukum Internasional kita, memperjuangkan asas negara kepulauan ini yang

[144] *Ibid*.

[145] *Ibid*., hlm. 11.

[146] *Ibid*.

> sudah diterima dan sudah menjadi hukum. Kenapa kita masih mau berbolak-balik lagi. Itu maksud saya, terima kasih.[147]

Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, mengusulkan agar pembahasan tidak panjang lebar.

> Baik. Begini sebentar, supaya tidak panjang lebar. Tolong teks naikkan. Bagaimana kalau alternatif 1 dan 2 kita hapus. Kita sedang, tinggal alternatif ini, tetapi disempurnakan berdebat tinggal 1 alternatif ini. Sudah, sudah *oke lah*. Apa gampangnya saja kembali ke bawah. Tidak. Kalau begini bagaimana? Kalau yang ini *loh*. Wilayah negara kepulauan yang satunya dihapus. Tidak? Supaya makin sederhana kalimatnya sehingga kita ketika *nambah*. Coba yang sini.[148]

A. M. Luthfi, F-Reformasi, menjelaskan tentang konsep negara kepulauan sebagai berikut.

> Tadi diusulkan di depannya. Tapi tadi. Ini hanya masalah bahasa, isinya saya sudah setuju. Kita sudah sepakat. Ini begini istilahnya itu konsepsi negara kepulauan Indonesia konsepsi negara kepulauan Indonesia itu diterjemahkan dengan *Archipelago Principle of Indonesia*. Jadi, kalau kita mengatakan negara kepulauan Indonesia itu sudah dengan sendirinya mengandung konsep itu. Tidak usah menyebutkan prinsip juga sudah masuk. Resminya itu konsepsi negara kepulauan Indonesia. Itu bahasanya Indonesia itu ya resmi ini.[149]

Theo L. Sambuaga dari F-PG, juga menjelaskan tentang negara kepulauan sebagai berikut.

> Jadi, saya pikir begini Saudara Ketua. Yang sebenarnya tetap disampaikan oleh Pak Frans dan Pak Luthfi itu benar. Tadi bahasa Inggrisnya dari *Archipelago State Principle*. Bukan hanya *Archipelago State*. Pak Frans memakai istilah asas-asas negara kepulauan itu benar. Asas atau *beginzel* negara betul. Tetapi, kalau hanya bilang negara kepulauan itu hanya rumusan anak SD itu, yang ini Indonesia memang kepulauan semua tahu. Filipina itu negara kepulauan,

---

147 *Ibid*.

148 *Ibid*.

149 *Ibid*., hlm. 12.

> Inggris itu negara kepulauan itu. Oleh karena itu, saya kira adalah prinsip negara kepulauan itu adalah suatu nama dari suatu konsepsi. Kalau hanya negara kepulauan, itu bukan nama, itu. Jadi, prinsip atau konsepsi atau asas sama saja. Tetapi, nama dari suatu konsepsi yang mengatakan bahwa sebagian bahwa itu semua seperti yang diterangkan tadi. Bukan di situ.[150]

Frans F. H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan, berpendapat sebagai berikut.

> Saudara Ketua. Kita sekarang tidak *ngomong* kita menganut prinsip apa. Kita *ngomong* wilayah dan secara hukum internasional sudah dilegitimasi, sudah ditandatangani, sudah disetujui. Kita mau *ngomong* konsepsi apa. Konsepsi kita itu yang diperjuangkan yang dikatakan Pak Djuanda itu upaya meyakinkan pihak lain terhadap apa makna negara kepulauan yang kita maksudkan. Jadi, jangan kita apa lagi mementahkan, kita tegaskan. Bukan berarti bahwa anak SD saja tahu negara kepulauan itu apa. Justru kalau kita beredar-edar, itu kita tidak memahami apa yang kita katakan. Nanti kita berhadapan dengan pihak lain, kita dikalahkan dengan gampang saja. Karena belum tentu prinsip itu yang dimaksud oleh mereka dalam mengakui kita. Terima kasih.[151]

Sutjipno, F-PDI Perjuangan, berpendapat sebagai berikut.

> Pak, maaf, saya dulu, ya Pak Edy, ya. Jadi, begini, kita ini bicara hukum internasional. Di sini kita kan perlu *juridische erkenning*. Dari berjuang sampai diakui. Pengakuan itu pengakuan internasional, berarti kita bicara hukum internasional. Di dalam hukum internasional itu ada rumusan konsepsinya begitu, *lo*. Bukan hanya Republik yang punya ini, negara lain juga punya. Namanya hukum internasional, universal sifatnya, begitu. Sekali kita menganut prinsip negara kepulauan, itu masuk *binen wateren, territoriale wateren,* landas kontinen masuk itu rumusnya begitu. Beda dengan negara pulau yang hanya air sama pulau saja begitu *lo*. Jadi, ini suatu konsep. Konsep itu ide rumuslah katakan, rumusnya internasional. Jadi, saya masih berpegang teguh justru hasil perjuangan daripada

[150] *Ibid*.

[151] *Ibid*.

> Pak Juanda Cs sampai sekarang ini kita *plax* di situ menjadi *fixed* dia, terima kasih. Ya menganut itu.[152]

Amidhan dari F-PG, menyarankan agar kata "adalah" dibuang jika memakai *menganut*. "Kalau memakai *menganut*, saya menyarankan *adalah*-nya dibuang saja".[153]

Soedijarto dari F-UG menyatakan bahwa semua anggota rapat sependapat bahwa Indonesia menganut prinsip negara kesatuan.

> Semuanya sependapat bahwa kita menganut prinsip negara kesatuan. Hanya ada yang mengatakan,
>
> kalau tidak dinyatakan, apa orang tidak mengerti. Apa kita membahas seperti tadi. Saudara Ketua memberikan contoh lain. Tapi contoh lain negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 4 kan tidak mengatakan negara Indonesia mengandung prinsip negara hukum, begitu. Jadi, soal pengkalimatkan sebenarnya. Jadi, Undang-Undang Dasar jadi sebenarnya kita sepakat hanya soal pengkalimatan yang enak seperti apa sebenarnya itu, terima kasih.[154]

Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, juga berbicara persoalan bahasa.

> Jadi, betul-betul hanya, semua sudah kita setuju masalahnya. Tapi, itu dengan menganut prinsip sama negara kesatuan, negara kepulauan saja. Apakah dengan menyebut negara kepulauan itu berarti belum atau sudah terdapat prinsip itu di dalamnya. Seperti ketika kita mengatakan negara kita adalah negara hukum; maksudnya negara berprinsip negara hukum. Ketika kita mengatakan negara kita adalah negara kesatuan berbentuk republik adalah berbentuk atas dasar republik. Apakah begitu atau harus dikatakan kata prinsip itu. Ini bisa persolan bahasa, bisa juga pada suatu hari jadi masalah, ketika dipersoalkan.[155]

Kemudian, Sutjipno dari F-PDI Perjuangan menyampaikan interupsi sebagai barikut.

---

[152] *Ibid*., hlm. 13.

[153] *Ibid*.

[154] *Ibid*.

[155] *Ibid*., hlm. 13-14.

> Sedikit saja, kalau yang ketua katakan tadi itu doktrin ilmu pengetahuan Pak, kalau ini hukum. Saya ulangi kita bicara hukum positif internasional itulah rumusannya tadi yang disebut oleh Pak Luthfi. Tetapi kalau Republik, *staatsrechtelijk* itu doktrin itu Pak, dalam ilmu pengetahuan. Terima kasih Pak.[156]

Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, menanggapi sebagai berikut.

> Terima kasih. Itu sama saja, Pak. Asalnya ini pun dari ilmu Pak. Dari ilmu ketika menjadi norma dan aturan menjadi sistem, *sami mawon*. Silakan ini dari ITB.[157]

Ahmad Hafiz Zawawi anggota dari F-PG, setuju jika prinsip kepulauan yang dianut Indonesia dipertegas.

> *Iya*, saya kira *iya*. Jadi supaya kalau kita sebut hanya negara kepulauan itu seolah-olah hanya satu bentuk geografis saja. Kepulauan Riau begitu, tetapi prinsipnya apa. Tapi kalau kita menganut karena itu mengacu kepada konferensi Amerika tadi jadi memang harus dipertegas, menganut prinsip negara kepulauan kalau tidak berarti apa-apa itu hanya geografis saja begitu, terima kasih.[158]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, membacakan rumusan dengan menambahkan kalimat "menganut" sebagaimana berikut.

> Jadi kita setuju pakai menganut. Pak Frans setuju *lah* sudah begitu. Coba sekarang dibuang saja kurungnya dulu sesudah itu kita sempurnakan. Kurungnya buang dulu., buka maupun tutup. Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan yang wilayahnya merupakan kesatuan, sudah setuju ini. Mana-mana, iya betul. Pak Hatta sejak kapan jadi ahli *bahasa* ini, enak, betul sudah rumuskan. Betul-betul enak. Tolong di antara dipisah di-nya itu. Di yang menyebut posisi, menyebut apa nama itu dipisah.[159]

Andi Mattalattta, dari F-PG, menanyakan soal kata "satu" dari rumusan yang ada.

---

[156] *Ibid*., hlm. 14.

[157] *Ibid*.

[158] *Ibid*.

[159] *Ibid*.

> Tunggu-tunggu Ibu Jun. Merupakan kesatuan mana lebih enak ya. Merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut dan udara atau merupakan suatu kesatuan saja.[160]

Ahli bahasa, Junaiyah H.M. membantu menjelaskan kata "satu" sebagai berikut.

> Kalau ditambahkan *satu* berarti tidak ada yang lain, hanya itu satu-satunya dan itu benar, ditambahkan satu.[161]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, membaca kembali redaksi lengkap dari rumusan yang ada sebagai berikut.

> Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut koma lagi dan udara koma tidak, terletak di antara 90 derajat bujur timur. Sampai dengan 140 derajat bujur timur, dan dari itu. itu memang dan dari.[162]

Setelah memeriksa redaksi yang ada, Slamet Effendy Yusuf, selaku pimpinan rapat, meminta persetujuan dari anggota rapat terkait dengan rumusan yang ada. Dan permintaan itu disetujui dan kemudian diketok.

> Tidak itu *lo* 90 derajat timur sampai dengan 141 derajat bujur timur dan dari 7 derajat itu. Ya sudah, kalau betul. Sampai dengan 14 derajat lintang selatan yang batas-batasnya ditetapkan dengan Undang-Undang. Setuju.[163]

Pataniari Siahaan, dari F-PDI Perjuangan, pendapat bahwa kata "batas-batasnya" tidak tepat.

> Pimpinan tadi ada yang kurang, saya tadi, Bapak cepat mengetuknya. Itu tolong Pak yang terakhirnya tidak tepat itu yang batas-batasnya bukan batas-batasnya Pak. Bukan maksud saya yang ketentuannya Pak, karena nanti bukan batas itu *kan* ada peta ada segala macam. Jadi, kata-kata batasnya diganti. Bukan batas-batasnya Pak. Ketentuannya, tidak.

---

[160] *Ibid*.

[161] *Ibid*., hlm. 15.

[162] *Ibid*.

[163] *Ibid*.

> Maksudnya tadi kita bicara dengan masukan *Archipelago State Principle* itu otomatis *kan* ada landas kontinen, ada ZEE segala macam ada pengolaan. Itu akan masuk dalam tadi menjelaskan, tidak hanya batas Pak itu. Jadi, kalau hanya batas-batas itu seolah batas lintang dan derajat begitu, *kan*? supaya nanti bisa tercakup tadi masalah itu begitu *lo*, yang ketentuan. Supaya lebih luas, Pak kalau batas itu ya. [164]

Hatta Mustafa dari F-UD berpendapat sebagai berikut.

> Jadi batas-batasnya itu di mana yang terletak sudah jelas. Tetapi, batas-batasnya itu di mana ya diatur dengan undang-undang. Nanti ada petanya, ada batasnya ke sini, ke barat, ke utara, dan sebagainya.[165]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan melanjutkan kembali pendapatnya sebagai berikut.

> Tidak. Begini pak Pimpinan. Pendapat lama tadi kan masalah *Archipelago State Principle* . Yang artinya itu tidak hanya masalah wilayah. Ada ZEE, ada kontinen, ada pengolaan, itu *kan* tidak ada batas itu kan mesti ada uraiannya. Kalau hanya kata batas itu berarti kan hanya geografis. Maksud saya jangan sampai undang-undang nanti itu tidak mencakup yang seharusnya karena kata-katanya batas-batas itu *loh*, itu nantinya.[166]

Amidhan dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Menurut hemat saya, nanti di dalam undang-undang itu, memang seperti dikatakan oleh Pak Pata itu tidak hanya batas-batasnya. Ada batas-batasnya, ada ketentuan-ketentuan yang lain. Tapi, karena ini menyangkut wilayah, maka kita sebutkan di sini batas-batasnya. Merupakan *stressing* terhadap ketentuan undang-undang itu nanti begitu *loh*. Jadi tidak salah, begitu, tidak salah.[167]

Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Saudara Ketua, kalau yang kita dimaksud di sini wilayah teritorial kedaulatan, ya, batas-batasnya memang. Tetapi,

[164] *Ibid*.

[165] *Ibid*.

[166] *Ibid*.

[167] *Ibid*.

> kalau kewenangan mengola dan jenis-jenis wilayahnya itu memang tidak sekadar batas seperti zona ekonomi ekslusif itu sebenarnya bukan wilayah, bukan kedulatan kita itu. Itu laut bebas tapi kita punya *exclusive right* di bidang ekonomi. Lautnya tetap laut bebas. Landasan kontinen juga begitu, laut di atasnya laut bebas. Bukan wilayah kedaulatan kita, kita hanya mempunyai hak eksklusif di situ. Kita sedang mengatur wilayah. Batas. Jadi, mungkin yang kalau mengenai pengelolaan itu, yang mungkin di Pasal 33. Pengelolaan sumber daya alam dan lain sebagainya. Ini hanya sekedar pemikiran. Mungkin juga saya salah, tapi lebih mungkin saya benar rasanya. Terima kasih.[168]

Slamet Effendy Yusuf, pimpinan rapat, menjelaskan bahwa persetujuan tidak bisa diulang lagi karena sudah diketok 3 kali.

> Jadi, begini Pak Pata, ya. Saya kira pasal ini itu hanyalah memindah dari yang alternatif 1. Jadi, dengan demikian saya kira supaya kita memang mengkompromikan alternatif 1 dan 2 inilah kompominya. Ya, saya tidak mengulang diketok karena tadi sudah 3 kali. Bahasa apa lagi.[169]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP, meminta klarifikasi dari ahli bahasa menyangkut kata "di antara itu sampai dengan, atau "di antara dan" seperti terlihat dalam ungkapan berikut.

> Klarifikasi ahli bahasa ini menyangkut penggunaan apa preposisi atau apa. Sandingan di antara itu sampai dengan atau di antara dan. Di antara ini dan ini atau di antara ini sampai dengan ini, itu yang pertama yang 92 itu.[170]

Junaiyah, ahli bahasa, menjelaskan sebagai berikut.

> Hanya persoalan sampai dari dan sampai dengan itu mungkin ada persoalan lain di luar bahasa. Apakah sampai 14 itu ikut atau itu persoalan lain di luar bahasa tapi itu.[171]

Sementara itu, Frans F. H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan, mengusulkan bahwa yang mesti diganti atau

---

[168] *Ibid*., hlm. 16.

[169] *Ibid*.

[170] *Ibid*.

[171] *Ibid*.

diubah adalah kata terletak menjadi berada. Menurutnya, "kalau begini Pimpinan, kami pikir yang mesti diganti, Pak. Bukan itu. *Terletak* diganti *berada*, Pak".[172]

Andi Mattalatta dari F-PG, tidak setuju dengan usulan perubahan yang disampaikan oleh Frans F. H. Matrutty.

> Tidak, tidak. Maksud Pak Slamet itu betul. *Terletak di antara A dan B,* yaitu bujur berapa sampai lintang berapa atau *terletak dari sampai dengan*. Tapi kalau di antara itu benar rumusan itu.[173]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, meminta bantuan ahli bahasa untuk meredaksikannya dengan baik.

> *Gini* aja Bu, tolong minta tolong Bu coba dengan mengurangi maksudnya dibahasakan dengan baik, *gitu*, bagaimana Bu.[174]

Menanggapi hal tersebut, ahli bahasa, Junaiyah H.M., berpendapat sebagai berikut.

> Kalau mau diparalelkan, benar usul yang antara pada 7 itu, jadi benar. Jadi, di antara 92 derajat bujur timur dan 141 derajat bujur timur dan antara 7 derajat 20 menit lintang utara dan 14 derajat lintang selatan. Tapi, karena ada dua yang bujur timur itu serta bisa itu. Supaya tidak terasa dan. *Iya* tidak pakai koma. Serta antara 7 derajat dan.[175]

Slamet Effendy Yusuf, selaku pimpinan rapat, menyampaikan usulan anggota. Menurutnya, "ada usul yang membentang itu, membentang sepanjang mungkin, ya pak, supaya lebih enak begitu".[176]

Rapat sinkronisasi PAH I BP MPR, 20 Juli 2000 dipimpin oleh Jakob Tobing. Sebelum kesempatan berbicara diberikan kepada anggota rapat, pimpinan rapat mengingatkan anggota atas kesepakatan yang telah diambil sebelumnya.

---

[172] *Ibid*., hlm. 17.

[173] *Ibid*.

[174] *Ibid*.

[175] *Ibid*.

[176] *Ibid*., hlm. 18.

> Sebelum saya sampaikan kesempatan kepada pembicara berikut, selaku pimpinan, saya hanya ingin mengingatkan sebuah kesepakatan yang juga dilakukan tanggal 18 tentang wilayah negara di mana di sana dinyatakan yang batas-batasnya ditentukan dengan Undang-undang. Jadi, perubahan batas wilayah itu bisa diartikan diperbaruinya undang-undang.
>
> Sedangkan yang dimaksud di sini, misalnya kalau Timor Timur mau keluar, itu tidak cukup, referendumnya rakyat Timor Timur saja. Karena paham kita, kita bertanah air satu. Jadi, seluruh rakyat Indonesia itu yang ditanya. Itu bisa diartikan, referendum bisa diartikan, ditanya dulu MPR semua, mungkin bisa begitu. Tolong diperhatikan alternatifnya, apakah itu relevan yang saya ungkapkan atau tidak?[177]

Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengungkapkan soal referendum kaitannya dengan wilayah sebagaimana berikut.

> Ini di luar perdebatan kita. Tapi pada yang dimintakan referendum itu, berkaitan dengan wilayah. Jadi, pembukaan bentuk kedaulatan itu kami setuju, hanya wilayah. Karena kalau kita baca rumusan wilayah yang sudah kita sepakati, itu 'kan hanya substansi yang diatur dalam wilayah, hanya prinsip negara kepulauan dengan letak di antara lintang Utara-Selatan dan Bujur Timur itu *'kan*. Padahal, sebenarnya yang ingin kita jaga tadi itu adalah pemisahan, misalkan ada provinsi tertentu kita yang ingin memisahkan diri. Kalau itu terjadi, ya kita simulasikan lagi. Misalkan, ada separatis ini, tetap saja tidak berubah rumusan ini, karena dia tetap berada dalam Lintang Utara-Selatan itu dan Bujur Timur itu, dan tetap masih menganut prinsip kepulauan. Jadi, rumusan wilayah sebenarnya tetap.[178]

Lukman Hakim Saefuddin mengakui bahwa keutuhan wilayah tidak ada rumusan yang *fixed* dalam konstitusi kita.

> Karena kalau keutuhan wilayah pun tidak diatur dalam konstitusi kita. Karena itu *'kan* batas-batasnya ditentukan oleh undang-undang. Jadi keutuhan wilayah pun juga

[177] *Risalah* sementara rapat sinkronisasi PAH I BP MPR, 20 Juli 2000, hlm. 6

[178] *Ibid*., hlm. 19.

> konstitusi kita tidak ada rumusannya yang *fixed*, yang jelas. [179]

Kemudian, pimpinan rapat, Jakob Tobing, berpendapat sebagai berikut.

> Sekarang ada Pak. Jadi ada *set* peraturan perjanjian internasional yang memang sudah memperlihatkan keutuhan wilayah kita itu. Pak Luthfi tadi, supaya mengenai wilayah itu lebih mantap. [180]

Dalam pembicaraan di atas, A.M. Luthfi dari F-Reformasi tidak terlalu mempermasalahkan pasal tentang wilayah, tetapi lebih pada konteks wilayah yang akan hilang.

> Kalau mengenai wilayah, saya kira pasal tentang wilayah itu bisa diubah. Yang kita masalahkan, wilayah kita akan hilang. Umpamanya saja, Cirebon begitu, mau dipisahkan atau mau dijual? Umpamanya begitu. Itu *'kan* tidak mengubah pasal-pasal, tapi ini namanya wilayah yang, keutuhan wilayah. Jadi, itu bukan pasalnya.[181]

Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan mengusulkan sebagai berikut.

> Ada dua hal saya usulkan, Pak. Itu mungkin memang wilayah harus ditambah kata-kata. Kita bisa beri kesatuan wilayah negara atau keutuhan wilayah negara.
>
> Kemudian yang kedua, kata-kata *memerlukan persetujuan* menurut kami kurang kuat, terus diganti dengan *harus mendapatkan persetujuan*, bukan *memerlukan,* Pak.[182]

Kemudian, Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat menyimpulkan usulan-usulan anggota fraksi dengan mengatakan bentuk dan keutuhan negara kesatuan itu harus menjadi satu konsep.

> Ya, tapi idenya sudah, ya. Jadi, ada dua hal, tapi yang satu substantif sekali. Jadi, ini bukan masalah kesatuan wilayah, lebih kepada keutuhan yang *mengenclave,* begitu. daripada soal ukur mengukur pakai meteran, begitu ya. Bagaimana

---

[179] *Ibid*.

[180] *Ibid*.

[181] *Ibid*.

[182] *Ibid*., hlm. 20.

> kalau bentuk dan keutuhan itu menjadi satu konsep? Jadi bentuk dan keutuhan negara kesatuan. Jadi, kita bukan berbicara tentang berapa kilometer persegi, tetapi berbicara tentang satu konsep. Jadi, bentuk dan keutuhan wilayah, jadi wilayah negara di sini hilang, yang di depan. Negara Kesatuan Republik Indonesia, *ya*, itu tadi mengarah. Pak Pata, jadi ini lebih kuat, begitu, *oke*. [183]

Rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR ke-51, Sabtu, 29 Juli 2000, dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945.[184] Pada umumnya, dalam pandangan akhir itu, hanya beberapa fraksi yang menyebut wilayah negara kecuali hanya beberapa fraksi saja.

Pandangan akhir F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Sutjipno. Khusus mengenai wilayah negara, dalam pandangan akhirnya, F-PDI Perjuangan setuju wilayah negara dimasukkan ke dalam UUD. Pandangan akhir itu sebagai berikut.

> Dalam hubungan ini jika ada usul perubahan Undang-Undang Dasar maka usul itu harus diagendakan lebih dahulu dalam Sidang MPR. Jika diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR dan usul perubahan itu harus dengan jelas menunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah. Untuk mengubah sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR harus hadir dan putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 anggota Majelis yang hadir, kecuali putusan terhadap perubahan yang menyangkut Pembukaan Undang-Undang Dasar, Bentuk dan Kedaulatan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus mendapatkan persetujuan lebih dan 50% rakyat Indonesia. [185]

Nurlif, juru bicara F-PG, menyampaikan beberapa hal berikut.

> Selanjutnya perkenankan kami Fraksi Partai Golkar menyampaikan pendapat akhir berkenaan dengan

[183] *Ibid*.

[184] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 394.

[185] *Ibid.,* hlm. 401-402.

perubahan-perubahan yang telah dirumuskan oleh PAH I BP MPR sebagai berikut:

F-PG mengusulkan adanya pembahasan dengan menambahkan substansi tentang Pancasila sebagai dasar negara, wilayah negara dan prinsip negara hukum. Terhadap rumusan yang masih dalam bentuk alternatif, F-PG berpendapat pencantuman sila-sila dasar negara telah termuat dalam Pembukaan sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam pasal cukup dicantumkan dengan rumusan dasar negara adalah Pancasila.

Berkaitan dengan Wilayah Negara, F-PG sejak awal berpendapat perlu dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar yang pada akhirnya disepakati menjadi bab tersendiri. Hal ini penting karena menurut F-PG menyangkut kedaulatan negara yang perlu penetapan yang tegas tentang batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar. [186]

Pandangan akhir F-PPP dibacakan oleh Ali Hardi Kiaidemak sebagai berikut.

Terhadap rancangan perubahan atas batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 hasil bahasan PAH I, selain pandangan selama proses pembahasan terdahulu, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan hendak memberikan beberapa catatan sebagai berikut:

...

G. Wilayah Negara.

Kami dapat memahami rumusan yang disepakati pada Bab IXA, Pasal 25E bahwa yang dimaksud adalah Negara Republik Indonesia dewasa ini. Akan tetapi dalam penyebutan batas bujur timur dan lintang utara, secara psikologis politis kurang tepat. Olehnya kami mengusulkan untuk ditambah kata-kata bekas Hindia Belanda mendahului penyebutan bujur timur tersebut. [187]

Pandangan akhir berikutnya adalah F-Reformasi yang dibacakan oleh juru bicaranya, A. M. Luthfi.

...

4. Wilayah Negara, Benua Maritim Indonesia

[186] *Ibid.,* hlm. 404-406.

[187] *Ibid.,* hlm. 410-412.

> Sebuah bangsa bisa menjadi bangsa adidaya bila bangsa tersebut mendiami wilayah yang luas dan memiliki sumber daya alam yang kaya dan jumlah penduduk yang cukup dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang canggih.
>
> Fraksi Reformasi mendukung penempatan wilayah negara dalam suatu bab tersendiri dengan mencantumkan ukuran koordinat bujur dan lintang untuk menyadarkan bangsa ini bahwa sesungguhnyalah bangsa Indonesia ini adalah bangsa besar yang memiliki bentang wilayahnya melebihi Amerika Serikat dan seluruh Uni Eropa termasuk kepulauan Inggris. Sesungguhnyalah fraksi kami mengusulkan istilah Benua Maritim Indonesia masuk pada Undang-Undang Dasar. Setelah dunia mengenal istilah Benua Antartika, Kutub Selatan, sedangkan satu abad yang lalu Benua Australia juga diperkenalkan dan kini telah menjadi kenyataan.
>
> Pencantuman istilah Benua Maritim Indonesia pada Bab Wilayah Negara ini di samping menyadarkan kebesaran Indonesia adalah juga untuk mencegah keinginan-keinginan wilayah-wilayah untuk memisahkan diri. [188]

Selanjutnya, pandangan akhir F-PBB yang dibacakan oleh juru bicaranya, Hamdan Zoelva.

> Penambahan bab mengenai wilayah negara telah kita lalui dengan perdebatan yang sangat panjang diantara kita semua. Apakah wilayah negara perlu secara tegas kita atur dalam konstitusi ataukah tidak? Hal ini disebabkan sulitnya Panitia Ad Hoc I menemukan batas-batas wilayah negara yang secara tegas dan masih adanya beberapa sengketa wilayah negara dengan negara tetangga. Namun demikian dengan berbagai pertimbangan bahwa wilayah negara adalah salah satu unsur, syarat adanya negara dan untuk menghindari lepasnya wilayah negara maka diaturlah Bab mengenai wilayah negara ini dalam usulan perubahan Undang-Undang Dasar ini. [189]

Pandangan akhir berikutnya ialah F-TNI/Polri yang dibacakan oleh Hendy Tjaswadi.

> Tekad untuk tidak merubah Pembukaan, bukanlah dengan maksud untuk mensakralkannya tetapi dengan alasan

[188] *Ibid.,* hlm. 420.

[189] *Ibid.,* hlm. 424.

> bahwa di dalam Pembukaan terdapat substansi yang masih sesuai dengan situasi dan kondisi bangsa Indonesia dewasa ini. Di dalam Pembukaan terdapat substansi pernyataan kemerdekaan serta tercantum pula falsafah dasar, cita-cita dan tujuan negara. Namun demikian mempertahankan Pembukaan bukanlah sekedar mempertahankan untuk tidak merubah belaka tetapi dengan menerima segala konsekuensinya sebagai pembukaan yang menjiwai pasal-pasalnya, sehingga dalam melaksanakan Perubahan Kedua harus tetap sesuai dengan jiwa dan semangat dari pembukaan tersebut. Tekad untuk tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dimaksudkan adalah bahwa NKRI tidak menghendaki adanya negara dalam negara, bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tetap sebagaimana termuat dalam konsepsi wawasan nusantara yang telah dipraktekkan sejak diumumkan pada tahun 1997.
>
> Kemudian yang ketiga adalah wilayah negara. Di dalam wilayah negara meskipun rumusannya telah disepakati dan diatur, dibuat sebaik dan secermat mungkin sehingga tidak merugikan bagi bangsa Indonesia di masa kini maupun di masa datang. Namun demikian hendaknya juga tidak menyebabkan ketersinggungan maupun keberatan dari negara lain, khususnya negara tetangga. [190]

Wilayah negara juga disebut oleh F-UG dalam pandangan akhir fraksinya yang dibacakan oleh juru bicaranya, Valina Singka Subekti.

> Kemudian mengenai wilayah negara, F-UG berpendapat bahwa ketentuan wilayah negara memang harus ditegaskan dalam konstitusi antara lain untuk menjamin dan melindungi keutuhan wilayah teritorial negara Republik Indonesia beserta seluruh isinya. [191]

Pada Rapat Komisi A ST MPR ke-2, 11 Agustus 2000, dengan agenda pengantar musyawarah fraksi tentang Rancangan Perubahan Kedua UUD 1945) di pimpin oleh Jakob Tobing, F-Reformasi melalui juru bicara A.M. Luthfi mencatat dan mendukung 7 hal hasil Rapat PAH I, di antaranya masalah wilayah negara.

[190] *Ibid.,* hlm. 436-439.

[191] *Ibid.,* hlm. 443.

> Sekarang Badan Pekerja MPR telah menyajikan hasil kerja PAH I tersebut didepan kita, dan telah pula kita bahas di dalam masing-masing fraksi kita. Dalam komisi ini, Fraksi Reformasi telah menyediakan dirinya untuk menelaah satu demi satu bahan amendemen yang disajikan oleh PAH 1 dalam komisi kita yang mulia ini. Dalam hubungan itu Fraksi Reformasi mempunyai tujuh buah catatan terhadap draft amendemen yang telah disiapkan oleh PAH 1. Ketujuh catatan itu berisi pertimbangan atau dukungan terhadap alternatif-alternatif yang diajukan, yaitu yang menyangkut:
>
> 1. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
> 2. Dasar Negara dan Referendum;
> 3. Kewenangan MPR;
> 4. Wilayah Negara;
> 5. Dewan Perwakilan Daerah;
> 6. Pendidikan Nasional dan Hak Asasi Manusia;
> 7. Agama. [192]

Hal yang sama juga disampaikan oleh Markus Mali juru bicara F-KKI.

> F-KKI mengusulkan untuk materi bab yang disepakati secara utuh, atau secara independen belum, atau tidak, antara lain seperti Bab tentang DPR, Bab tentang Pemilihan Umum, Bab tentang Kementerian Negara, Bab tentang Pemerintahan Daerah, Bab tentang BPK, Bab tentang Wilayah Negara, Bab tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab tentang HAM, dapat dijadikan materi pembahasan utama Komisi A Majelis.[193]

Pendapat F-TNI/ Polri yang disampaikan oleh Aryasa sebagai berikut.

> Sesuai penjelasan di atas maka substansi mandiri yang sudah bulat untuk disempurnakan redaksionalnya agar dapat diajukan dalam sidang paripurna adalah, Kementerian Negara, Pertahanan dan Keamanan Negara, Warga Negara dan Penduduk, Badan Pemeriksa Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Bendera, Bahasa, dan

[192] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh* (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 119.

[193] *Ibid.,* hlm.123.

> Lambang Negara, serta lagu Kebangsaan, Perubahan Undang-Undang Dasar, Aturan Peralihan.
>
> Untuk substansi mandiri mengenai wilayah negara, kami berpendapat untuk Perubahan UUD 1945 125 tidak dapat, untuk dapatnya dikaji lebih lanjut mengingat rumusan tersebut dapat merugikan negara kita. Substansi yang terkait dengan sistem ketatanegaraan yang sudah bulat maupun yang masih berupa alternatif, hendaknya dapat dijadikan wacana bahasan dalam masyarakat sehingga mendapat umpan balik dan pemahaman yang sama. [194]

Abdullah Al Wahdi yang menyampaikan pendapat F-PDU sebagai berikut.

> Wilayah negara. Fraksi PDU memohon perhatian kita semua atas perumusan wilayah negara agar menghindari sedapat mungkin konflik persoalan batas dengan negara-negara tetangga.
>
> Selanjutnya, Fraksi PDU mengajak kita semua, untuk bersama-sama bermusyawarah dengan penuh kekeluargaan, dan kebersamaan, kehati-hatian, dan dengan penuh tanggung jawab, dalam bingkai persatuan nasional dengan mendahulukan kepentingan bangsa dan negara. [195]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan pendapat

> Pertama tentang masalah wilayah negara tadi. Saya kira bukan kita, kalau memerlukan, tapi memang sudah kita perlukan, dan saya kira itu kita undang saja dalam waktu yang relatif singkat sehingga dapat kita rumuskan.
>
> Yang kedua, saya juga mendukung pendapat, seyogianya memang pandangan-pandangan dari fraksi jangan menyentuh hal-hal yang sensitif.
>
> Jadi kalau mau ada pikiran-pikiran yang ingin dikeluarkan, kami berharap muaranya adalah untuk kesatuan dan persatuan. [196]

Pada Rapat Komisi A ST MPR ke-4, 12 Agustus 2000 dengan agenda pembahasan materi ST MPR sesuai tugas Komisi-Komisi. Sebagai pimpinan rapat Harun Kamil membuka

[194] *Ibid., hlm.*124-125.

[195] *Ibid.,* hlm.126.

[196] *Ibid.,* hlm.130-131

pembahasan dengan menyatakan bahwa untuk wilayah negara sebaiknya diletakan di bagian belakang mengingat untuk urutan dan susunan UUD 1945 tidak banyak berubah.

> ... yang kita tahu bahwa wilayah negara itu adalah salah satu syarat dari berdirinya suatu negara, yaitu ada wilayah, ada rakyatnya, ada pemerintahannya. Dan setelah melalui tukar pikiran yang intensif maka wilayah negara kita masukan di dalam Undang-Undang Dasar kita, sedangkan letaknya ada yang berpendapat sebenarnya ada yang di depan atau di belakang, tapi mengingat bahwa kita ini tidak banyak merubah urutan dan susunan daripada Undang-Undang Dasar 1945, kita mengambil di belakang, artinya di bagian belakang. Kita kaitkan dengan pemerintahan negara, setelah itu wilayah negara dan warga negara serta penduduk.
>
> Itu lah barangkali sebagai informasi yang merupakan masukan untuk yang kita bahas pada malam hari ini. Untuk diketahui setelah dirumuskan memang banyak masukan dan beda pendapat bahwa ternyata dengan rumusan ini, memang ada wilayah negara yang masuk ke kita, tapi sekian juta kilometer meter persegi juga wilayah kita menjadi tidak tercantum dengan koordinat yang disusun dengan bujur dan lintang ini. Oleh karena itu, marilah kita bahas supaya jangan sampai wilayah kita itu satu milimeter pun hilang atau bergeser, karena itu merupakan wilayah kedaulatan republik kita. [197]

Kemudian Dimyati Hartono dari F-PDIP menjelaskan mengenai batas wilayah dan wilayah.

> Ijinkan saya untuk sedikit menjelaskan mengenai batas wilayah dan wilayah. Batas kita ketahui, itu ada yang *natural* ada yang *artificial*. Batas-batas negara itu ada yang memang alami ada yang dibuat dan tiap-tiap negara mempunyai batas-batas yang diukur secara berbeda, tergantung dari kondisi geografis tiap-tiap negara. Bagi Indonesia memiliki keunikan. Keunikan kita adalah karena kita merupakan sebuah negara kepulauan yang dalam pengertian kita karena posisi geografisnya yang strategis berada di dua buah samudera dan di dua buah benua kita sebut negara kita ini negara nusantara yang di dalam bahasa Inggris sama yaitu *Archipelagic State*.

[197] *Ibid.,* hlm.220.

> Sebuah *Archipelagic State* itu dulunya tidak ada, dalam artian hukum internasional, tidak pernah mengatur masalah ini. Setelah lama dengan hukum laut internasional disepakati tahun 1982 dunia mengenal yang disebut *Archipelagic State*, sebuah negara kepulauan. Di situ dijelaskan ciri-ciri negara kepulauan yang terdiri atas pulau-pulau atau gugusan pulau, di mana ada laut disekeliling pulau itu yang menghubungkan satu sama lain, yang merupakan satu kesatuan, tidak hanya kesatuan geografis, tapi juga kesatuan politik, kesatuan ekonomi, dan secara historis diakui sebagai demikian.
>
> Hal ini kemudian tertuang ke dalam pasal apa yang disebut *International Law of the Sea Convention*. Di situ ada pasal mengenai negara kepulauan. Bagi negara kepulauan, itu diberi kewenangan tertentu untuk menentukan batas wilayah. Jadi inilah kita harus hati-hati karena posisi Indonesia kalau kita lihat ke sebelah utara akan berbatasan dengan Brunei Darussalam, Serawak, Filipina. Yang di barat kita akan berhubungan dengan Singapura dan Malaysia.
>
> Kemudian yang sebelah timur Irian Jaya kita berhadapan dengan Papua New Guinea, sebelah selatan memang tidak ada negara, seakan-akan kita bebas, ternyata karena konsekuensi kita sebagai negara kepulauan maka ada aturan yang ditentukan hukum internasional. Batas-batas wilayah ini sangat penting kita pegang, oleh karena itu tidak ditentukan hanya oleh Indonesia sendiri, tapi Indonesia dengan negara tetangga dan Indonesia dengan internasional.[198]

Kemudian Dimyati Hartono juga menyarankan bahwa untuk wilayah negara sebaiknya tidak diperinci.

> Konkritnya kita sudah menandatangani perjanjian itu, sehingga kita terikat. Apa yang penting di situ adalah bahwa wilayah negara kita itu terdiri darat, laut, dan udara merupakan satu kesatuan wilayah nasional. Khusus mengenai wilayah laut, yang harus kita perhitungkan bukan hanya *geographical* wilayah, tetapi potensi yang ada, yang diakui oleh dunia internasional. Kalau itu jatuh ke dalam kedaulatan atau yurisdiksi nasional Indonesia, menjadi hak Indonesia untuk memanfaatkan yang airnya, ikan yang terdapat di bawahnya *the sea belt and the sub soil* sampai

[198] *Ibid.,* hlm.223.

kepada *continental shelf* dan inilah yang penting.

Jadi untuk membuat gambaran yang singkat. Kalau kita ingin menetapkan apa wilayah negara Republik Indonesia di dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita harus mengingat perjanjian internasional tadi. Jadi kalau boleh saya usulkan, wilayah negara tidak usah diperinci seperti ini, cukup disebut batas-batas yang telah diakui hukum internasional, saya kira demikian. Sehingga kalau ada perubahan-perubahan kita tidak terlalu rinci terikat oleh koordinat-koordinat. Saya kira demikian pimpinan. Terima kasih. [199]

Lebih jauh Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapatnya mengenai wilayah negara.

Terima kasih, kepentingan adanya ketentuan tentang wilayah negara pada saat kita berdiskusi di PAH I adalah agar kalau ada sengketa seperti Ligitan dan sebagainya ada landasan konstitusional yang dipakai untuk berunding dengan negara lain. Pada waktu itu, kita juga sudah kehilangan provinsi yang namanya Timor-Timur yang memang tidak ada dalam konstitusi kita.

Kemudian yang kedua, banyak negara tidak menyebut, tetapi seperti Amerika Serikat ketentuannya sangat luas, negara bagian lain boleh bersatu dengan Amerika Serikat. Kita kan tidak mengatakan bahwa pulau lain boleh bersatu dengan Indonesia. Jadi apa landasan utama dari kita untuk mengklaim bahwa itu adalah wilayah Republik Indonesia. Kalau tadi disebut perjanjian-perjanjian internasional misalnya, kita tidak terlalu suka untuk rinci.

Kalau di sebut perjanjian ini, perjanjian itu, perjanjian itu maka semua orang akan tahu hal itu memang wilayah kita. Tadi di dalam surat Menteri Kelautan disebut seperti Filipina dan Tongga, berarti Filipina pun seperti kita sebenarnya. Katanya itu membikin orang lain tidak senang, tapi Filipina tidak disenangi pun tetap ada. Maksud saya apakah kita hanya nanti melihat orang lain tidak senang, artinya ada negara yang tetap berjalan walaupun tidak disenangi. Filipina juga tetap kelihatan tidak disenangi.

Maksud saya adanya ketentuan itu kita pandang penting *gitu*, hanya pertanyaan mengenai *accurate* ketepatan lintang-lintangnya dan sebagainya itu yang mungkin

[199] *Ibid.,* hlm.224-225.

memerlukan tokoh ahli. Artinya bagaimana merumuskannya tapi jangan sampai merumuskan bekas warisan jajahan Belanda. Belanda itu di Indonesia itu sudah ada Indonesia sebelum Belanda datang, sudah ada Majapahit, sudah ada Sriwijaya, jangan sampai kita dianggap pewaris Belanda. Kita itu menggegerkan Dewan Keamanan karena Almarhum Sultan Syahrir menerangkan bahwa Indonesia itu dulu pernah jaya jaman Sriwijaya dan Majapahit, bukan karena warisan Belanda. Mungkin paling *banter* dikatakan daerah yang pernah di jajah Belanda itu wilayah itu. Tapi jangan dikatakan warisan penjajahan Belanda. [200]

Kemudian Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengingatkan bahwa perumusan wilayah negara jangan sampai merugikan.

Oleh karena itu, wilayah itu perlu dimasukkan di dalam konstitusi dan itu saya kira apa yang di sampaikan oleh Pak Prof. Soedijarto tadi itu. Dan itupun kita sudah sepakati, karena kesepakatan itu lah kemudian kita masukkan di dalam rancangan ini. Memang F-PG dari mula sudah mengajukan ini, dan kemudian dalam perdebatan-perdebatan akhirnya kita sepakati bersama. Kemudian kalau ada, kemudian pertanyaan seperti yang disampaikan oleh Pak Hendi dengan Pak Khaliq tadi, saya agak apa namanya agak berkecil hati juga, dengan apa *rembugan-rembugan* yang sudah kita lakukan selama ini, jadi saya kuatir nanti ini kembali menjadi mentah kembali.

Barangkali yang harus kita bicarakan sekarang ini adalah bagaimana memberikan rumusan ini sedemikian rupa sehingga betul-betul perumusan ini tidak merugikan kita. Itu yang paling penting. Saya tadi mencoba menyimak apa yang disampaikan oleh Prof. Dimyati. Saya kira ulasan-ulasan beliau itu sangat penting sekali. Bagaimana kita mencoba menempatkan wilayah tetapi jangan sampai kemudian ketika dikaitkan dengan perjanjian internasional nanti akan dirugikan. Oleh karena itu dalam pandangan saya adalah bagaimana kita mencoba menegaskan bahwa wilayah kepulauan yang terdiri 17.508 pulau tidak hilang. Itu yang ke satu, dan kemudian jangan sampai ada spekulasi terhadap aturan-aturan itu.

Oleh karena itu, kami dari F-PG tetap menyatakan

[200] *Ibid.,* hlm.226.

bahwa pada akhirnya diatur saja oleh undang-undang. Kenapa di atur oleh undang-undang karena dengan diatur oleh undang-undang, itu sangat mungkin menampung, membuat semua perjanjian-perjanjian internasional yang sudah ada. Katakanlah misalnya sebagai contoh Konvensi Juanda, Zona Ekonomi Eksklusif. Kemudian Undang-undang Landas Kontinen, kemudian Undang-undang tentang Celah Timor, itu bisa masuk semua. Asal kemudian di dalamnya ditutup, dikatakan bahwa semuanya diatur di dalam undang-undang. Saya kira itu mengakomodasi apa yang disampaikan oleh Prof. Dimyati tadi yang sangat penting. Jadi kami ingin menegaskan sekali lagi dari F-PG tentang wilayah sudah kita sepakati untuk masuk dalam konstitusi ini. [201]

Moch. Askin dari F-Reformasi berpendapat bahwa sebaiknya untuk batas-batas diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Pada prinsipnya saya sangat menghargai rumusan ini dan saya menekankan kepada penentuan wilayah itu diutamakan bahwa, batas-batasnya itu ditetapkan dengan undang-undang. Kenapa demikian, oleh karena seperti saya katakan pada kesempatan pertama yang sidang sebagai pembicaraan. Saya ulangi lagi bahwa pertumbuhan negara kepulauan itu sangat pesat, contohnya beberapa tahun yang lalu dihitung baru 13.000 sekian pulau-pulau. Kemudian belakangan berkembang menjadi 17.508 pulau, hal tersebut akan menimbulkan konsekuensi pertambahan wilayah yang hal tersebut merupakan hak kita dan kita harus nikmati. Kesemuanya ini hanya bisa diatur dengan undang-undang yang akan berkembang dari tahun ketahun. Apalagi antara batas wilayah dari utara ke selatan, timur ke barat itu ada batas-batas negara yang masing-masingnya itu akan ditentukan dalam perjanjian antar dua negara. Belum lagi antar konvensi-konvensi internasional khususnya masalah laut, itu ada aturan tersendiri dari konvensi ini juga diatur lebih jauh dalam undang-undang kita.

Ini yang saya kira perlu dipikirkan oleh tim perumus sebentar, oleh karena kalau kita salah menerapkan batas ini akan kita mengalami kerugian. Dan saya berpendapat bahwa dengan menetapkan undang-undang itu atau

[201] *Ibid.,* hlm.226-227.

ditetapkan undang-undang itu akan jauh lebih fleksibel untuk wilayah tersebut. Saya kira itu dulu. Saya kemukakan tapi saya ingin kemukakan pada awal berdirinya negara ini, sesungguhnya di sana sudah ada patokan dasar, di situ disebutkan bahwa negara Indonesia itu di-*voting* pada waktu itu.

Negara Indonesia itu barangkali, saya kira anggota dewan yang terhormat sudah tahu ini. Tapi saya ulangi lagi pada saat di *voting*nya itu, apa negara kita ini maka ditetapkannya waktu itu Sumatera, Borneo, Jawa, Sulawesi, Maluku, Papua dan kepulauan itu disebutkan di dalam risalah tersebut. Ini bisa dijadikan patokan untuk menentukan bagaimana batas-batas negara kita, secara keseluruhan. Itu akan ditetapkan dalam undang-undang. Kalau boleh karena ada ketua fraksi kami Pak Luthfi, barangkali bisa diberi kesempatan. [202]

Karena mengenai wilayah negara ini sangat penting maka T. Syaiful Achmad dari F-Reformasi menyatakan bahwa untuk membahasnya diperlukan pakar/ahli.

Prinsip pertama kita pikir sudah kita setujui bersama kita sependapat semua bahwa wilayah negara ini sangat-sangat penting dan harus jelas. Jadi oleh karenanya barangkali sependapat dengan teman-teman yang terdahulu bahwa memang ini harus ada pakarnya ahlinya, apakah ahli geografis, ahli hukum laut; memang secara sederhana sajalah kita sampaikan bahwa kalau mengacu kepada empat titik yang ada koordinat akan membuat ada garis, ke empat garis yang saling bersambung untuk itu melahirkan kotak. Berarti ada batas-batas akan jelas sekali dan ini akan menyinggung batas dengan negara lain. Pasti itu tidak bisa kita bantah.

Kemudian satu lagi bahwa kita telah sepakat pada konvensi internasional tentang batas laut yang 12 mil, dari Zona Ekonomi Eksklusif, yang dua wilayah terdahulu supaya batas wilayah ini titik yang paling ujung.

Jadi oleh karenanya saya pikir, saya sependapat dengan teman yang sudah supaya diatur secara matang sekali. Sehingga sekali kita buat batas wilayah ini, tidak berubah-ubah lagi. Apa lagi ini *kan* ada pertambahan, ada lagi

[202] *Ibid.,* hlm. 227-228.

> Amerika, apa namanya..., Kutub Utara itu mereka sudah ini.., bahkan yang dari negara lain sudah mengklaim Kutub Selatan, Kutub Utara. Jadi kenapa tidak mungkin kita klaim Lautan Hindia, sejauh mana nanti mungkin. *Nah* itu antara lain. Jadi jangan kita patok sekali *lah*. Terima kasih.[203]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menjelaskan tujuan dari pencantuman wilayah negara dan mengusulkan rumusannya.

> Terima kasih saudara pimpinan, saudara-saudara anggota Komisi yang kami hormati. Yang pertama, saya kira mengenai persoalan wilayah negara ini, saya kurang sepakat kalau dikatakan dengan pencantuman koordinat, kita tidak disukai tetangga, biar saja. Menurut saya kita juga harus memperhatikan suara tetangga.
>
> Dan yang kedua pencantuman wilayah negara, ini tentu bukan soal agar kita tidak dirugikan sekedar itu, tetapi yang perlu kita sepakati adalah mencari pikiran yang sama, sebetulnya untuk apa rumusan ini kita cantumkan? Artinya keuntungan-keuntungan apa yang kita mau harapkan dari dicantumkannya wilayah di dalam undang-undang dasar ini.
>
> Saya setidaknya ada tiga hal perlu kita garis bawahi tentang pentingnya mencantumkan wilayah, pertama dengan demikian kitapun memiliki ketegasan tentang kedaulatan wilayah kita, dan itu berarti meningkatkan kebanggaan nasional kita.
>
> Dan yang kedua, tentu kita berharap dengan pencantuman wilayah ini tidak ada kelemahan atau tidak ada kelemahan yang bisa digunakan di dalam kerangka proses disintegrasi, *toh* batasnya tidak jelas, jadi boleh-boleh saja lepas dari Indonesia.
>
> Yang ketiga, yang tadi juga sudah disampaikan dengan adanya batas wilayah yang lebih jelas, kita memiliki dasar di dalam kerangka kita mengadakan perjanjian-perjanjian, baik bilateral maupun multilateral atau internasional.
>
> Dengan demikian maka kami mengusulkan di dalam pasal ini dicantumkan saja prinsip umum yang sudah kita sepakati bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia, menganut prinsip negara kepulauan yang wilayahnya merupakan satu

[203] *Ibid.,* hlm. 228.

kesatuan wilayah darat, laut, dan udara yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang.[204]

Djoko Susilo dari F-Reformasi juga menyampaikan rumusan mengenai wilayah negara.

> Terima kasih pak pimpinan. Saya ingin mencoba bahwa menyoroti formula yang ada tentang batas wilayah ini, itu saya lihat dari dua perspektif. Yang pertama, soal koordinat tadi, yang itu sama sekali bertentangan dengan prinsip bahwa perbatasan itu bisa tumbuh Pak. Jadi karena tadi diantaranya perbatasan kita ini ada faktor-faktor alam. Jadi perbatasan itu bisa bergeser atau bisa berkembang atau tumbuh karena sebab-sebab yang diakui oleh hukum internasional, misalnya saja *by purchase* seperti Alaska dibeli oleh Amerika dari Rusia, satu abad yang lalu atau Lousiana dibeli Amerika dari Perancis dan sebagainya. Tetapi juga bisa karena pergeseran alam. Kita sendiri mengalami ini pak, pada tahun 1960, berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1960, perbatasan kita dengan yang pada waktu itu ialah wilayah Papua New Guinea pada batas selatan itu adalah sungai Bens Bah.
>
> Pada waktu itu letak titik koordinatnya itu adalah 141.01.07. Tetapi kira-kira tiga belas tahun kemudian ketika Prime Minister Mickel Somare dengan Pak Adam Malik melakukan perundingan dan pengukuran ulang pada koordinat yang sama maka terjadi pergeseran yaitu pada koordinat 141 derajat satu menit sepuluh detik, dengan demikian ada pergeseran tiga detik, yang itu diambil dari titik tengah dari sungai tersebut. Dan yang demikian sah menjadi bagian dari pengembangan daerah kita. Jadi oleh karena itu bahwa kalau dipatok sedemikian rupa ini akan merupakan menyulitkan kita sendiri.
>
> Yang kedua, walaupun dalam praktek iternasional, ada dua negara yang melakukannya yaitu negara Tongga dan Philipina. Tetapi itu juga menimbulkan masalah-masalah, walaupun katakanlah Philipina mengatakan terserah, pokoknya kita demikian. Buktinya sekarang ini kita belum bisa menetapkan batas wilayah laut kita, sementara Philipina dengan Republik Indonesia yaitu dikepulauan antara Sangihe Talaud dengan wilayah selatan Mindanau dan sebagainya, karena apa karena wilayah itu masih batas

[204] *Ibid.,* hlm.229.

claim Philipina. Apakah kita akan juga menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam internasional semacam itu.

Lalu yang saya tambahkan juga bahwa rumusan yang tadi bahwa ini juga menegaskan atau menafikan atau meninggalkan hasil-hasil yang kita capai apa yang konsep *Archipelagic State* yang diperjuangkan sejak tahun '50-an oleh para pendahulu kita Deklarasi Juanda, Pak Mochtar Kusumaatmaja, dan lain-lain dan konvensi hukum laut internasional.

Karena itu sebenarnya ada lima komponen, yang namanya apa itu negara kepulauan itu yaitu wilayah darat, wilayah laut, wilayah udara, dan kemudian juga ada yang disebut segala kekayaan yang ada di dasar laut, dan juga di tanah yang ada di dasar laut dan juga ada ditanahnya yang di dalam laut itu. *Nah* itu, merupakan satu kesatuan. Oleh karena itu kalau kita berpandang kepada ini maka kita akan mengalami kerugian yang cukup besar.

Dengan demikian para Bapak pimpinan, kalau saya boleh mengusulkan kira-kira kurang lebih atau formula batas wilayah itu demikian bunyinya:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan/ negara nusantara yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, udara, laut termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya serta seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang". [205]

Kemudian Abdullah Alwahdi dari F-PDU menyatakan sebaiknya mengenai wilayah negara dikaji ulang, dan untuk rumusan batas wilayah dilakukan dengan para ahli.

Tentang Bab IXA ini Wilayah Negara. Mengenai wilayah negara ini kami berpendapat bahwa rumusan-rumusan ini perlu kita kaji ulang supaya satu pihak kita tidak akan merugikan negara kita yang sudah diakui oleh negara sebagai negara yang mengenal prinsip kepulauan, yang tertuang di dalam Konvensi Hukum Laut Internasional tahun 1972. Dampak lain juga bahwa tentunya akan banyak menimbulkan satu pertentangan antara negara-negara tetangga.

Oleh karena itu barangkali hanya satu rumusan yang bisa

[205] *Ibid.,* hlm. 229-230.

> kita jadikan landasan untuk ini, adalah sebagaimana yang disampaikan oleh teman kita barusan, yang lengkapnya barangkali kalau kami kemukakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara Kepulauan atau negara nusantara yang wilayahnya mencakup wilayah darat, laut, dan udara. Adapun mengenai masalah batas dan koordinatnya, kita harapkan rumusan dengan para ahli yang nanti kita tuangkan di dalam undang-undang. Saya kira demikian. [206]

Selanjutnya Markus Mali dari F-KKI kembali menegaskan pentingnya pencantuman batas-batas wilayah.

> Masalah batas wilayah negara ini, saya kira karena Indonesia ini adalah benua kelautan maka sangat penting untuk kita cantumkan batas-batasnya. Sebab dengan benua kelautan ini menyangkut satu eksistensi suatu bangsa. Tentu eksistensi ini dalam kerangka kita menentukan peranan kita di dalam benua kelautan ini maka saya akan mengatakan bahwa batas-batas itu harus ditentukan secara jelas, sedang sub-sub koordinatnya tidak perlu ditentukan. Karena ada beberapa alasan, karena pergeseran alam itu sendiri mempengaruhi tapi yang pasti kita harus tentukan batas-batas wilayah utara, selatan, timur, dan baratnya itu harus jelas.
>
> Bahwa nanti ditentukan oleh undang-undang kita sepakati, coba kalau andaikata kita menentukan secara detail, ternyata nanti ada perubahan, yang rugi adalah kita. Maka kami mengusulkan supaya batas-batas itu kita tentukan secara jelas utara, selatan, timur, dan barat. [207]

Penyebutan negara kepulauan diusulkan oleh I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP untuk lebih memudahkan persoalan yang ada.

> Saya Palguna, sesungguhnya apa yang dibicarakan tadi itu jadi mengulang kembali diskusi-diskusi kita di Panitia Ad Hoc I dulu. Akan tetapi baiklah karena *toh* akhirnya tetap menimbulkan persoalan maka sesungguhnya walaupun kita tahu bahwa dari hasil studi kita terhadap konstitusi tidak semua negara juga mencantumkan wilayah. Sekarang kalau *toh* ini kita sudah sepakati bahwa wilayah negara harus

[206] *Ibid.,* hlm. 231.

[207] *Ibid.*

masuk karena memang salah satu bagian penting dari persyaratan adanya negara. Rumusan seperti ini dulu kalau tidak saya keliru, itu adalah didasari oleh keinginan untuk menunjuk lokasi di mana sesungguhnya negara Indonesia itu berada. Oleh karena itu, kalau *toh* urusan menunjuk lokasi ini kemudian misalnya nanti bisa merugikan dan memang bisa katakanlah, misalnya nanti pulau terluar kita bertambah secara alamiah maka akan mengakibatkan perbedaan cara-cara mengukur sesuai dengan prinsip hukum laut, itu memang akan mengubah wilayah kita dan kita akan rugi.

Kalau begitu mengapa juga kita tidak meniru model rumusan dari negara-negara lain misalnya hanya dengan mencantumkan *type* negara apa kita ini. Dengan demikian maka kita tidak terjebak oleh itu, cukuplah apabila kita sebutkan misalnya kita ini adalah *type* negara kepulauan sehingga mungkin perumusannya akan menjadi, maaf kalau di sini secara prinsip saya setuju ini, tapi mungkin redaksinya ya. Kalau kita menyatakan prinsip negara kepulauan, seolah-olah kita baru mengklaim diri sendiri, padahal kita sudah diakui oleh hukum internasional. Oleh karena itu kalau boleh saya sarankan mungkin rumusan sementara ya Pak.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan, jadi tegas saja kita sebutkan karena memang sudah diakui oleh hukum internasional. Adalah negara kepulauan yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut, dan udara. Jadi terletaknya itu karena memang bisa merugikan dalam rumusan sementara, mudah-mudahan diterima, kita potong, yang batas-batasnya ditetapkan oleh undang-undang dan sesuai dengan ketentuan hukum internasional. Kalau boleh misalnya rumusan seperti itu dipakai, barangkali persoalan ini bisa lebih mudah diselesaikan. [208]

Kemudian pendapat tersebut dibantah oleh Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG.

Saya keberatan dengan *statement* Saudara Palguna tadi itu. Seingat saya dan saya punya catatan-catatan di sini, yang kita bicarakan pada waktu itu tentang wilayah tidak hanya persoalan yang berkaitan dengan menunjuk lokasi, karena kalau menunjuk lokasi itu terlalu teknis. Persolannya

[208] *Ibid.,* hlm. 231-232.

itu adalah persolan substansial bahwa wilayah itu adalah salah satu unsur dari negara, yang kemudian kita sepakati bersama-sama setelah melalui perdebatan-perdebatan itu harus dalam konstitusi, tujuannya itu apa? Tujuannya kita menjaga wilayah kita ini jangan sampai kemudian ada pulau, ada laut yang kemudian tanpa kita ketahui kemudian masuk ke dalam daerah orang lain. Dan menurut pandangan saya, bahkan di sini dalam diskusi di sini, kalau dikatakan sebagai penunjukkan lokasi, *kok* terlalu minimal kalau dimasukan ke dalam konstitusi.

Tadi Pak Dimiyati, bagus sekali itu mengatakan bahwa kita perlu ada wilayah kenapa, karena wilayah itu bukan hanya kesatuan politik tetapi ada juga kesatuan nasional, itu menarik. Bahwa perlu kita catat lagi, beliau mengatakan bahwa negara kepulauan itu diberi kewenangan untuk menentukan batas dengan negara lain.

Kita lihat itu nanti di risalah itu dan ditambah lagi apa yang disampaikan oleh Pak Seto tadi, jadi saya keberatan kalau dikatakan bahwa memasukan rumusan wilayah ke dalam konstitusi hanya karena masalah itu. [209]

Terkait dengan usulan pencantuman koordinat, kemudian AM. Luthfi dari F-Reformasi menjelaskan pemikiran perlu dimasukkannya konsep tersebut.

Pertama begini, jadi daratan kita luasnya dua juta kilometer persegi, setelah tuntutan Pak Juanda tahun 1957 diakui dan diterima oleh Konvensi Hukum Laut Internasional di Jamaica. Setelah 25 tahun maka luas wilayah kita menjadi lima juta kilometer persegi, tertambah tiga juta. Di samping itu kita punya kewenangan untuk menguasai bahan tambang di bawah landasan delapan juta. Jadi dengan diterimanya klaim dari Pak Juanda tahun 1957 itu, kita yang tadinya dua juta kilometer persegi menjadi delapan juta, lima dari kita, tiga itu daerah yang bisa kita ambil karena kita yang paling dekat dengan adanya itu, adanya bahan galian itu.

Kemudian, tentang barangkali saudara-saudara tidak membaca, biasanya kita mengenal Indonesia terletak antara dua benua Asia dan Australia, di antara empat lautan (samudera), begitu dirumuskan. Tapi itu tidak menggambarkan kebesaran kita. Coba dibaca yang tenang

[209] *Ibid.,* hlm. 232

> *gitu ya*. Jadi ini kalau dibaca, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan, karena ini yang membikin dua juta menjadi delapan juta kilometer persegi, yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut, dan udara, kalau ditambah dengan bahan galiannya itu lebih bagus. Dan terletak, terletak itu lokasi, bukan itu *lah* daerahnya, bukan terletak diantara 90 derajat bujur timur dan selanjutnya.
>
> Kecuali perbatasan Irian dengan New Guinea, lain-lainnya itu lautan, memang Singapura dan Serawak dan Malaysia ada di kotak itu. Bukan salah siapa-siapa, ini menunjukan lokasi. Bila kita klaim Singapura itu jadi wilayah kita, lokasi Indonesia itu tidak di antara Asia dan Australia, dengan disebutkan data ini buat orang yang bisa mengenal ilmu bumi sedikit, dia tahu bahwa begitu luas Indonesia ini. Lebih luas bentangannya daripada Amerika Serikat, juga lebih luas dari Uni Eropa ditambah Inggris.
>
> Ini memberikan semangat bahwa kita ini bangsa besar, itu yang sebenarnya yang ingin dimasukan ke dalam ini. Jadi perkara ini tidak ada yang mengatakan "memang Singapura, Timor Timur?" Kemudian Serawak, Brunei termasuk dalam kotak segi empat itu. Kita hanya mengatakan lokasi Indonesia itu yang merupakan kepulauan terbesar di dunia itu sebegini, sama dengan Amerika Serikat lebih, Uni Eropa digabung sama Inggris masih lebih, itu letaknya. Kecuali yang menjadi masalah ditentukan dengan sangat tepat adalah perbatasan dengan New Guinea, bergeser satu *senti* kesana ambil kesana, bergeser satu *senti* kesini ambil ke sini. Tapi kalau kita katakan mundurkan saja umpamanya lima kilo terletak di sini, itu aman. [210]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian menyatakan pendapatnya bahwa perumusan batas-batas negara tidak bisa tergesa-gesa, supaya tidak merugikan negara dan menimbulkan sengketa dengan negara-negara tetangga.

> Saudara pimpinan dan saudara-saudara anggota Komisi A yang saya hormati. Fraksi kami sejak awal menyokong dicantumkannya wilayah negara. Sebab itu bagian daripada unsur negara, pemerintah, rakyat, dan wilayahnya. Akan tetapi rumusan-rumusan yang selama ini, itu adalah rumusan yang sangat sumir lalu timbul usulan dari Pak

[210] *Ibid.,* hlm.234-235.

Luthfi, rumusan yang sangat ideal sampai juga mengklaim, apa itu, mengklaim karena kita ini negara kepulauan dianggap samudera, benua maritim. Jadi benua maritim itu setelah saya pikir-pikir benar juga itu ,kita benua maritim, sebab luas negara kita ini seluas Eropa.

Untuk itu saudara pimpinan, saya kira kalau kita amati surat dari Menteri Kelautan, dilampiri dengan satu tulisan Dr. Hasyim Djalal, yang beliau ini adalah ahli tentang kelautan sebagai partner dari Dr. Mochtar Kusumaatmaja yang ahli juga dalam mengukur batas-batas negara. Barangkali kita tidak bisa secara tergesa-gesa, beliau mengatakan di sini supaya ini disosialisasikan dulu supaya tidak merugikan kita dan menimbulkan sengketa dengan negara-negara tetangga.

Seperti kita ketahui saudara-saudara, bahwa Undang-Undang Nomor 6 tahun 1973 itu sudah ada perjanjian Indonesia dengan Australia mengenai garis batas tertentu antara Indonesia dan Papua New Guinea. Kita juga *nggak* tahu apa isinya itu, itu *kan* perlu dipelajari. Kemudian Undang-Undang Nomor 7 tahun 1973 tentang perjanjian antara Republik Indonesia dengan Republik Singapura mengenai garis batas laut wilayah kedua negara di selat Singapura.

Yang ketiga, Undang-Undang Nomor I tahun 1983 tentang Pengesahan Perjanjian mengenai Rezim Hukum Negara Nusantara dan Hak-hak Manusia di laut teritorial dan perairan nusantara serta ruang udara di atas laut teritorial perairan nusantara di wilayah RI yang terletak di antara Malaysia Timur dan Malaysia Barat. Yang belum adalah dengan Thailand dan Philipina.

Jadi menurut saya sebetulnya mematok batas-batas ini bukan dicukupkan oleh undang-undang kita, tapi dengan perjanjian negara-negara tetangga. Karena itu menurut saya lebih hati-hati apa yang telah terumus dan saya juga membuat rumusan juga yang kebetulan tadi salah seorang dirjen dari kelautan ini ke kamar saya, menulis sebagai berikut. Karena amanat ini diterima boleh, tidak juga tidak mengapa, rumusan dia begini:

"Negara Kesatuan RI menganut prinsip negara kepulauan yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, hampir sama dengan tadi, laut, udara, dan dasar laut sebagai kelanjutan alamiah dari daratan pulau-pulau Indonesia,

termasuk seluruh sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dengan batas-batas terluar yang diatur dari garis dasar kepulauan, searah dengan konfigurasi kepulauan Indonesia yang ditetapkan dengan undang-undang." [211]

Abdul Kadir Aklis dari F-PPP menyatakan dukungannya terhadap pendapat AM. Luthfi mengenai pencantuman koordinat.

Saya ingin menegaskan mengenai apa yang disampaikan oleh Pak Luthfi tadi, bahwa titik koordinat itu sangat penting. Karena negara kita ini negara kelautan yang batas-batasnya dengan laut.

Menurut pendapat kami titik koordinat itu dipasang dan tidak, tetap membawa resiko, apalagi kesepakatan antara dua negara tidak jelas. Contoh sampai sekarang kita dengan Australia, itu belum ada satu kepastian. Hal ini karena adanya pulau Pasir antara pulau Rote dan Australia banyak membawa resiko buat rakyat NTT itu, karena titik koordinatnya tidak jelas. Para nelayan ini, merasa mereka masih berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, patroli Australia datang langsung tangkap. Dan ini banyak merugikan. Sehingga saya lebih mendukung kalau titik-titik koordinat ini ditentukan, asal betul-betul apa yang tercantum ini sudah melalui satu kesepakatan dengan negara-negara tetangga yang bersangkutan. Yang ingin saya pertanyakan 14 derajat lintang selatan ini, apakah memang ini sudah betul? Sebab pulau Timor itu kan pulau yang paling selatan dari negara kesatuan ini. Kami kira itu saja penyampaian kami untuk bisa mendapat perhatian.[212]

Selanjutnya S.M. Tampubolon dari F-PG juga menyampaikan pendapatnya.

Yang pertama, sebetulnya kami harapkan tadinya daripada BP barangkali memberikan suatu argumentasi kenapa koordinat-koordinat seperti ini, sehingga kita mempunyai dasar pemikirannya bagaimana ini terjadi. Maksud kami adalah supaya kita, kalau dengan suatu transparan misalnya saja ini tergambar *kayak gini lah*, apakah itu peta yang dipakai sebagai landasan atau berdasarkan suatu perhitungan. Seharusnya ada suatu dasar perhitungan juga

[211] *Ibid.,* hlm. 236-237.

[212] *Ibid.,* hlm. 237-238

yang kita takutkan jangan sampai terjadi pengurangan daripada wilayah kita ketika undang-undang dasar ini kita keluarkan. Misalnya saja sekarang ini klaim 200 mil daripada kita untuk penangkapan tidak pernah ada suatu masalah. Dua ratus mil daripada pantai yang paling jauh atau paling luar dari pada negara kita.

Oleh karena itu, ini bisa dipakai sebagai salah satu dasar untuk menentukan, artinya dibagian timur misalnya saja kita tentukan bagian pantai mana yang paling timur, selatan juga begitu, 200 mil dari situ adalah dapat kita klaim sebagai wilayah kita Khususnya bagi negara-negara yang belum ada perjanjian bilateral.

Rekan-rekan tadi mengatakan bahwa sejumlah memang sudah ada perjanjian bilateral, untuk itu kita bisa suatu kepastian bagi suatu daerah yang belum ada suatu kepastian maka kita klaim saja 200 mil dari situ, dari paling timur atau paling barat, paling selatan atau utara.

Dengan demikian kita tidak akan kehilangan suatu wilayah nanti pada gilirannya kita sepakat tentu undang-undanglah yang akan menetapkan itu secara pasti mana jumlah luas kita dan luas wilayah kita dan batas-batasnya. Kemudian kalau besok ini misalnya saja akan kita hadirkan pakar di sini, kita harapkan dengan suatu transparansi *kayak* apa yang mereka pikirkan atau yang disarankan oleh mereka untuk batas-batas wilayah ini. [213]

Kemudian Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP juga menyampaikan pendapatnya.

Saya ingin untuk mengingatkan kita kembali agar berpikir jernih, karena kita mau merumuskan hukum dasar tertulis kita. Saya lihat di transparan sana itu masih menggunakan, menganut prinsip negara kepulauan. Kita me-*review* kembali pada waktu percakapan yang lalu, saya *cout que cout* tidak setuju dengan menggunakan istilah menganut prinsip. Menganut prinsip itu cuma *beginsel* itu asas tidak normatif. Karena itu rumusan yang dikemukakan saudara pimpinan sidang tadi itu yang paling tepat. Indonesia adalah negara kepulauan. Itu normatif dan itu hukum internasional positif, hukum positif yang diakui secara internasional, itu yang pertama.

Kemudian barangkali akan sangat sulit bagi kita untuk

[213] *Ibid.,* hlm. 238.

menyatakan secara matematis angka-angka letak negara kita, wilayah negara kita ataupun terbentangnya wilayah negara kita. Mengapa? Mungkin Australia tidak mau terima ini.

Jadi sebaiknya kita rumuskan seperti apa yang ditegaskan tadi oleh saudara saya, Palguna dan Prof. Dimyati itu, yaitu merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut dan udara yang diakui oleh hukum internasional. Mau ditambahkan diatur dalam undang-undang itu sebenarnya tidak terlalu penting. Yang penting itu karena kita tidak hidup dalam *vacuum*, kita tidak hidup dalam kekosongan, kita hidup dengan dan di antara bangsa-bangsa lain, negara-negara lain di dalam suatu globe, dalam satu bola bumi. Yang nanti kita berebut kalau taruh-taruh batas begini, kita bisa perang itu. Kalau terjadi pergeseran alam kita, kita *bilang* itu punya kita, padahal ini sudah dibawa oleh sungainya, itu sudah dipindahkan oleh batas alam, kita *bilang* itu masih punya kita, padahal dia sudah pindah ordinatnya. Ini yang harus kita betul-betul ingat, agar supaya kita juga tidak dianggap berpikir ekspansif begitu Pak. [214]

Dimyati Hartono dari F-PDIP kemudian mencoba memperjelas perkembangan perdebatan yang ada.

Saya sebenarnya hanya ingin memperjelas saja, apa yang sudah berkembang. Pertama, masalah wilayah harus kita sadari, wilayah negara itu dinamis, artinya bisa berubah. Jadi kalau kita tetapkan secara *fix*ed dalam konstitusi resikonya sulit kita merubahnya.

Yang kedua, bahwa wilayah sebuah negara memang tidak bisa ditentukan hanya oleh sebuah negara sendiri, hanya bisa ditentukan bersama-sama dengan negara lain. Dan dalam penentuan wilayah dengan negara lain itu dalam hukum internasional, itu sudah ada aturan main yang harus ditetapkan, ditaati. Aturan main itu antara lain, misalnya kalau kita berbicara tentang darat sudah ada batas, kalau laut. *Nah* itu ada status-status laut sama, lautnya, statusnya berbeda yang itu diakui oleh dunia internasional, tidak bisa kita tentukan sendiri, udara pun begitu. Kita tidak bisa menentukan berapa tinggi mau kita. Misalnya kita menuntut dulu itu, *Zeus Stationary Orbit* yang ketinggian 36.000 di atas permukaan air menjadi hak kita, dunia

[214] *Ibid.,* hlm. 238-239.

internasional tidak mau menerima.

Jadi, *the fact* bahwa kita harus memperhatikan hukum internasional. Hukum internasional juga menghormati kita ketika kita sudah menandatangani suatu perjanjian, perjanjian itu menjadi hukum nasional kita. Ketika tadi saya kemukakan negara kepulauan yang diakui oleh dunia internasional, dunia internasional itu sudah mengakui bahwa di situ ada laut yang disebut *the surface water sea belt the sub soil and the continental shelf*. Ini semua sudah diatur dalam perjanjian internasional, bahkan yang disebut Zona Ekonomi Eksklusif itu tidak boleh kita sendiri yang menentukan, itu ditentukan oleh dunia internasional. *Nah,* oleh karena itu maka untuk mudahnya barangkali, kita mencantumkan Tap di dalam Undang-Undang Dasar kita tetapi hal yang sangat prinsip saja.

Untuk itu *lah* kembali saya menyetujui apa yang dikemukakan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut, dan udara sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang ini termasuk di dalamnya hukum internasional. [215]

Terkait dengan pencantuman koordinat Sutjipno dari F-UG kemudian memberikan pendapatnya.

Jadi bahwa pada waktu kita sudah menyepakati semua bahwa di wilayah dimasukkan dalam konstitusi, itu memang kita wajib untuk berpikir merupakan suatu syarat daripada unsur negara. Namun dengan juga penting bahwa dengan adanya wilayah yang kita cantumkan, itu *kan* merupakan suatu kesatuan di negara kesatuan ini dan andaikata ada wilayah-wilayah lain yang ingin memisahkan *kan* karena status wilayah, kalau direferendum *kan* seluruh rakyat Indonesia, jadi itu adalah salah satu yang penting.

Namun demikian waktu koordinat disampaikan oleh Pak Lutfhi, terus terang sebagian besar kita memang kurang ahli mengenai koordinat sehingga kita ikut saja. Ternyata setelah terjadi polemik demikian, saya lebih setuju andaikata kita tidak usah mencantumkan koordinat, karena koordinat yang dimaksud itu hanya menetukan letak saja. Tapi ada resiko andaikata garisnya itu ternyata di dalam wilayah kita, sehingga yang di luarnya tidak tercakup.

[215] *Ibid.,* hlm. 239-240.

> Jadi, saya setuju dengan rumusan yang disampaikan oleh teman dari PDI itu, jadi tidak usah mencantumkan koordinat, karena dari teman-teman Golkar yang mengusulkan juga dulu tidak ada koordinatnya. [216]

Kemudian Sudiyotomo dari F-TNI/Polri mengusulkan untuk menunda pembahasan dan mengundang pakar.

> Sebelumnya kami ingin menekankan ulang dari apa yang disampaikan Pak Hendi, bahwa Fraksi TNI mendukung hasil BP. Bahwa wilayah negara ini perlu dicantumkan dalam undang-undang dasar, apa alasannya? Tadi sudah disampaikan oleh salah satu rekan, bahwa wilayah negara ini merupakan salah satu unsur negara. Jadi, ini harus jelas posisinya.
>
> Jadi keberadaan wilayah negara dalam undang-undang dasar ini mutlak keberadaannya. Sehingga tidak dapat diklaim oleh negara lain dan atau membuat satu wilayah negara itu menjadi hilang. Saya ambilkan contoh, *case* di Timtim dulu betapa sulitnya kita bertempur di PBB tersudut-sudut itu, karena apa? Karena Timtim adalah wilayah negara Portugal yang tertuang di dalam konstitusinya, kita kalah terus, itu perlunya kita mencantumkan di dalam konstitusi. Kemudian ini juga membuat nanti mencegah beberapa wilayah karena *case* ini tidak jelas, bisa saja menyebabkan disintegrasi.
>
> Yang menjadi persoalan kita bersama bagaimana cara mencantumkannya substansi ini, menuangkannya dalam undang-undang ini. Tadi ada beberapa saran, solusi, contoh mungkin mencantumkan batas-batas sebagian ini, kenyataannya kita sulit ya kita panggil ahlinya pak, pakarnya. Atau mungkin dengan cara lain kita menyebutkan saja pulau-pulau besar yang ada, sedangkan jumlahnya diatur dalam undang-undang. Atau bisa kombinasi dari yang tadi pak, batas-batas dan itu. Atau seperti yang dicantumkan Pak Dimyati tadi, penekanannya pada *Archipelagic State*.
>
> Jadi saran konkrit kami, ini ditunda saja dulu pak pimpinan. Sampai kita nunggu pakarnya, kita dengarkan pakar-pakarnya walaupun kita juga sudah ada pakar. Konkritnya mungkin dari Kementerian Kelautan, dari Bakorsurtanal

[216] *Ibid.,* hlm. 240.

> dan instansi lain terkait. Di situ kumpulan nanti Pak Lutfhi, Pak Dimyati, Pak Palguna, kalau perlu perwakilan dari fraksi dan pimpinan sekalian disitu berembug pak, mungkin putus itu. Terima kasih. [217]

M. Yunus Lamuda dari F-PDIP menyatakan sependapat dengan Dimyati Hartono dan menambahkan "letak" juga harus ditentukan.

> Terima kasih, karena yang se-fraksi saya sudah bicara Pak Dimyati. Saya sependapat dengan Bapak Dimyati cuma saya ada tambahan di situ. Yaitu tadi tidak disebutkan letaknya dan batas-batas, jadi letak juga harus ditentukan, ditetapkan dengan undang-undang.
>
> Yang kedua, saya minta pimpinan supaya lebih tegas, supaya ini satu pasal ini sudah sejam lebih, supaya agak tegas dalam memimpin rapat ini agar satu pasal ini dapat kita segera selesaikan. Sekian. [218]

Kemudian Soedijarto dari F-UG menanggapi mengenai batas wilayah.

> Saya hanya ingin bertanya kepada kawan-kawan tanpa dijawab, maksud saya mengapa takut kalau nanti ada pulau muncul, tetapi *ndak* takut kalau pulau yang ada diambil orang. Mengapa takut *ndak* bisa beli Antartika, *wong* ngurus negara ini saja belum selesai dengan baik. Jadi maksud saya, kepastian-kepastian batas yang perlu kita kukuhi itu, itu yang saya kira merupakan kebutuhan mendesak. Bahwa nantinya itu ada pulau yang sebelah sana *ndak* usah ditangisi kalau Tuhan memang tidak mengijinkan.
>
> Jadi *nggak* usah membayangkan, *kan* tidak pernah tetap itu, kecuali kalau kita mempunyai jumlah provinsi yang tetap maka Indonesia meliputi provinsi satu, dua, tiga tetap, habis provinsi kita maunya berubah-ubah, tambah-tambah *gitu*. Negara lain tidak begitu, jadi bisa *nyebut* provinsi saja, kita *kan* tidak ada yang mau jadi provinsi yang pecah lagi pecah lagi, jadi, yang lain pakai negara seperti itu seperti di Jerman, ada *Baden Wutenberg* dan lain-lain, disebut dalam undang-undang dasar dan tidak pernah berubah. [219]

---

[217] *Ibid.,* hlm. 240-241.

[218] *Ibid.,* hlm. 241.

[219] *Ibid.*

Selanjutnya I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP kembali menegaskan pendapatnya bahwa dengan menyebutkan negara kepulauan sudah mencakup semuanya.

> Ya, saya justru ingin mempertanyakan kalau cuma begitu sebutan itu masih jauh kurang. Karena itu termasuk dasar laut, tanah serta kekayaan alam yang ada di bawahnya, kalau mau lengkap seperti itu. Sebab kalau dengan menyebutkan negara kepulauan saja, hukum internasional sudah mengakui seluruh yang anda terangkan tadi itu. Kekayaan laut, mineral, dengan menyebut negara kepulauan saja sebenarnya sudah termasuk, jadi tidak perlu disebutkan. Justru kalau mau disebutkan, kita kurang, malah kita yang rugi.
>
> Jadi dengan menyebutkan konsep negara kita adalah negara kepulauan maka *the whole* yang ada di dalamnya termasuk udara yang di atasnya semuanya juga itu sudah termasuk, bukan hanya kekayaan alam yang ada di dalamnya. [220]

Kemudian Dimyati Hartono dari F-PDIP menyampaikan tambahannya.

> Saya kira begini, pendekatan kita itu harus jelas parameter apa yang kita pakai, dalam hal ini parameter hukum dan lebih konkritnya hukum internasional. Wilayah suatu negara itu di dalam hukum internasional ditentukan ada yang dinamakan tunduk kepada kedaulatan, *souvereignity,* yang satu tunduk di bawah yurisdiksi. Itu sudah *internationally recognized. Nah* kalau kita sudah menyebut negara kepaulauan itu memang wilayah itu dibagi dua ada yang masuk dalam klasifikasi kedaulatan, ada yang masuk dalam klasifikasi yurisdiksi.
>
> *Nah,* saya contohkan misalnya yang disebut *Exclusive Economic Zone* itu bukan wilayah Republik Indonesia, itu di luar. Tapi hukum internasional menetapkan dalam konvensi itu negara kepulauan boleh menarik garis yang disebut Zona Ekonomi Ekslusif sampai 200 mil menuju ke laut dan itu diakui negara pantai. Kita *kan coastal state* mempunyai hak untuk *to explore and to exploit* apa yang ada disitu. Jadi tanpa menyebut sumber daya alam segala macam, dunia internasional sudah mengakui itu. Ini sekedar tambahan saja. Terima kasih. [221]

[220] *Ibid.,* hlm. 244.

[221] *Ibid.*

A.M. Luthfi dari F-Reformasi kemudian menanyakan perbedaan penggunaan kata "prinsip" dan tidak.

> Begini, ini tentang negara kepulauan, ini yang sangat mengkritik kita punya konsep itu Dr. Hasyim Djalal itu, dia dalam hal ini sepakat menggunakan menganut prinsip negara kepulauan. Barangkali Pak Dimyati bisa mengatakan apakah ada bedanya itu. Menganut prinsip negara kepulauan itu apa sama dengan negara kepulauan saja. Tapi beliau ingin disebutkan juga negara nusantara itu yang dipakai dalam kurung itu yang mungkin agak aneh. Jadi negara kepulauan.[222]

Mengenai negara kepulauan, M. Askin dari F-Reformasi menambahkan pendapatnya.

> Jadi begini tambah sedikit pak ketua, di sini. Di kiri podium di sini. Negara kepulauan itu ingin digaris miring dengan nusantara, agar ada perbedaan antara ratusan pulau-pulau kecil, itu diartikan kepulauan sedangkan negara nusantara itu diartikan sebagai pulau-pulau besar. Di antara itu ada batas-batas. Di antara itu ada batas-batas antara itu lah ada juga dijadikan sebagai bagian dari republik ini. Jadi memang dikatakan negara kepulauan/negara nusantara itu maksudnya di situ. Dengan kata lain negara kecil dan negara besar. [223]

Rapat lobi komisi A PAH I BP MPR, 13 Agustus 2000 dipimpin oleh Jakob Tobing, mengawali pembahasan dengan pernyataan berikut.

> Barangkali, tapi barangkali juga tidak. Karena ada konsep ingin melihat Indonesia ini walaupun sebagian besar ada di bawah laut. Wilayahnya itu harus dianggap sebagai sebuah benua baru. Jadi ada yang melihatnya sebagai negara dalam pengertian *archipelago state* dari *UNCLA* dan *UNCLOS*. Jadi masih ada beda-beda itu. Ada yang ingin mencantumkan sampai segala kekayaan yang ada di *continental shelf* segala macam itu, yang menganggap ini belum mencapai definisi ini belum mencakup, itu sebagian mengatakan sudah mencakup itu dan saya tidak merasa saya punya *authority* untuk mengatakan *oh* itu memang sudah memang begini, sudah begitu. Makanya

[222] *Ibid.,* hlm. 244-245.

[223] *Ibid.,* hlm. 245.

ada keperluan pakar itu, begitu. Mungkin *nggak* tahu ini Pak. Jadi Pak Happy nanti Pak Hendy.[224]

Kemudian dilanjutkan oleh Happy Bone Zulkarnaen, F-PG, dengan ungkapan berikut.

Terima kasih. Memang setelah kita mencoba mendiskusikan tentang wilayah kemarin itu, kemudian ada reaksi dari masyarakat, bahkan kalau tidak salah Pak Hasjim Djalal sendiri. Tadi siang kami menerima Pak Hasjim Djalal dengan beberapa LSM yang cukup mengagetkan adalah ketika kami mengatakan bahwa titik-titik ordinat dan sebagainya yang disampaikan oleh saya langsung sebut saja Pak Luthfi, ternyata Pak Luthfi pernah kalau tidak salah, kalau saya salah tolong ditegur dikasih tahu Pak. Kalau *nggak* salah Pak Luthfi mengatakan bahwa itu adalah rujukannya Pak Hasjim Djalal. Lalu pada waktu saya tanyakan pada Pak Hasjim Djalal, justru saya tidak pernah mengatakan itu, bahkan saya tidak setuju.

Nah, kan beliau mengatakan bahayanya katanya kalau sampai ditulis, ditunjuk titik ordinat dan lain sebagainya itu, maka pertama akan terbuka peluang bagi negara-negara maritim untuk melakukan protes. Itu yang pertama. Kemudian akan timbul masalah terhadap misalnya konvensi internasional, perjanjian internasional, investasi, kontrak dan lain sebagainya itu akan menjadi persoalan-persoalan besar. *Nah, sehingga* ini akan kerja dua kali dan membuka peluang untuk melakukan amandemen berkali-kali terhadap masalah wilayah ini.

Nah, namun demikian beliau tetap setuju kalau wilayah itu tetap ditampilkan. *Nah,* ini ada rumusan, ini bukan rumusan dari kami tapi dari Pak Hasjim Djalal. Barangkali ini bisa kita pikirkan sama-sama nanti sekaligus saya menghimbau kalau bisa, Pak Hasjim Djalal dengan jaringan kelautan dan sebagainya itu kalau bisa kita ajak bincang-bincang di sini. Beliau memberikan rumusan kira-kira isinya begini, ini saya tulis lengkap "Wilayah negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan prinsip negara kepulauan meliputi darat, laut dan udara, serta dasar laut dan tanah di bawahnya, negara nusantara sebagai kelanjutan alamiah dari daratan pulau-pulau Indonesia. Termasuk sumber daya alam dan benda-benda yang terkandung di dalamnya.

[224] *Ibid.,* hlm. 414-415.

> Dengan batas-batas terluar diukur dari garis pangkalan kepulauan searah dengan konfigurasi kepulauan Indonesia yang diatur dengan undang-undang". Panjang sekali. Saya bilang panjang sekali, memang harus begitu katanya. Lalu beliau memberikan contoh kepada saya tentang *the law of the sea*, *archipelago state*, artikel 48 dan 49. Ini saya fotokopi juga ini. Karena saya memang tidak bisa menangkap secara kompleks persoalan ini, barangkali substansinya ingin saya sampaikan bahwa beliau setuju dimasukkan dalam konstitusi, tetapi dengan rumusan seperti tadi dan supaya kita mantap mungkin kita bisa panggil beliau lah gitu.[225]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri, berpendapat perlunya pemahaman bersama mengenai substansi masalah wilayah negara.

> Jadi begini Pak. Jadi rumusannya barangkali secara kalimat *nggak* masalah, ya yang tadi disampaikan rumusannya *nggak* masalah. Namun substansinya ini yang perlu pemahaman bersama. Jadi jangan sampai hanya satu orang merasa sudah paham, padahal belum tentu isinya begitu. Karena ini menyangkut wilayah negara, dan tolonglah jangan sampai kita tersandung dua kali untuk wilayah negara yang sama.
>
> Ini kami sangat berkepentingan sebagai alat negara, ini wilayah negara, tetap jaga ini. Kami yang hari-hari itu, maaf ya ini bicara mengenai koordinat bujur, itu terus terang saja saya tiap hari itu masalah itu. Karena memang selama dua puluh lima tahun kami menggeluti koordinat dan bujur. Tapi akhirnya *nggak* berani. Jadi ini mohonlah. Saya kira *tok* kita belum kita masukkan pun wilayah Indonesia tidak akan berkurang, seperti sekarang. Jadi tidak perlu terburu-buru lah kita masukkan. Kita endapkan, kita nampakkan betul *nggak* kita *croscheck* dengan yang lain. Saya kira demikian Pak.[226]

Mengenai pendapat Hendy Tjaswadi, Harun Kamil dari F-UG berpendapat agar mengundang ahli hukum laut sebelum wilayah negara ini dirumuskan.

> Terima kasih Saudara Pimpinan. Jadi kalau kita sependapat tentang wilayah negara itu seperti dikatakan Pak Hendi tadi.

[225] *Ibid.,* hlm. 415.

[226] *Ibid.,* hlm. 416.

Memang sudah ada, cuma kita belum merumuskan secara benar dan kita yakin bahwa kalau kita yang merumuskan khawatir salah. Oleh karena itu harus diundang dua ini, satu ahli hukum laut, satu lagi yang Bakosurtanal. Ini dua ini barangkali kita harus undang sehingga kita yakin betul bahwa rumusan dari segi hukum laut itu benar, darat, samudera katakanlah kita masih bisa.

Nah, yang kita khawatirkan masalah laut tadi, sebab tadi malam ada dua pendapat itu. Ada yang menyatakan bahwa dengan rumusan satu satuan wilayah darat, udara dan laut, negara kepulauan itu sudah mencakup semua, itu Pak Dimyati itu, Sementara dia bilang itu belum masuk katanya. Oleh karena itu daripada mau masuk diskusi yang kita belum yakin kebenarannya, kita sepakat untuk mengundang tokoh hukum laut sama Bakosurtanal tadi sehingga batas itu tepat.

Saya lihat semangat tadi malam pada waktu dibahas. Jadi intinya satu studi wilayah cuma harus ada keberhati-hatian, prinsip-prinsip yang dimaksud adalah bahwa kita adalah prinsip negara kepulauan, kemudian ditetapkan letak dan batas-batasnya. Jadi ada dua yang ingin kita capai letak dan batas.[227]

Pendapat Harun Kamil mendapat respons dari A. M. Luthfi dari F-Reformasi.

Jadi, Professor Dimyati Hartono itu juga pakar hukum laut. Jadi kan bisa pandangannya begitu. Jadi sebetulnya yang saya kemukakan ini konsep dari mereka datang. Terus memang kemudian BPPT itu sudah mengumumkan tahun 1996 tentang konsep benua maritim Indonesia, resmi oleh Presiden waktu itu Pak Habibie di Ujung Pandang.

Jadi kira-kira persis waktu Pak Juanda tahun 1957 mengatakan konsep kepulauan itu. Jadi mengatakan benua maritim yang lebih luas lagi. Ya begitu pikirannya. *Nah,* memang mengusulkan untuk mengetahui besarnya itu. Itu kalau dikatakan besarnya itu, itu kalau dikatakan besar benua maritim itu, itu mengerti kalau itu benua yang besar. Tapi kemudian ditentukan ini adalah lokasi. Jadi letaknya itu antara...jadi kan *nggak* mau daerah satu negeri itu kan kalau dia di *claim* segi empat kan, *nggak* ada negeri segi empat. Tapi letaknya itu digambarkan

[227] *Ibid.*

begini, begini, begitu. *Nah,* letak ini semua tentu lebih keluar dari daerahnya sendiri. Kecuali yang pas berbatasan yaitu di Irian Barat dan Nugini. Itu *kan tek* garis, garisnya *nggak* lurus betul.[228]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri berpendapat sebagai berikut.

Pak tambahan begini. Sebab tadi saya ketemu Pak Hasyim Djalal di depan ini. Jadi kata beliau di samping negara kepulauan itu harus ada di sana negara nusantara. Karena menurut beliau negara kepulauan itu kan kita saja yang menterjemahkan dan menganggap ini *archipelago state* itu. Padahal pengertiannya tidak mesti itu. Jadi kita harus punya kata-kata di sana negara nusantara dalam arti besar. Tadi beliau malah mengatakan pada saya negara kepulauan/ negara nusantara.[229]

Kemudian, Jakob Tobing, sebagai pimpinan rapat, mengungkapkan simpulan sementara bahwa kesepakatan untuk mengundang pakar perlu segera ditindaklanjuti.

Tadi begini Pak. Jadi kita sudah sepakat untuk mengundang pakar tapi itu belum terjadi. Jadi akan kita lakukan. Jadi Pak Amidhan mengingatkan ini ada dari Pak Hasyim begini, ya kita dengarlah. Saya rasa ini bicara realistis saja. Berarti itu tidak akan bisa kita selesaikan besok. Kita undang dulu lah. *Nah*, apakah kita masih akan dikasih tugas kita *nggak* tahu. Karena itu sudah sesuatu yang lain, tapi kita kan mencatat begitu bagaimana bisanya nanti kita laksanakan.

Jadi di sini memang jangan sampai kita melakukan simplifikasi. Ada masalah-masalah yang berhubungan dengan hukum internasional yang sangat kompleks sebegitu rumit. Jadi itu kesimpulannya untuk itu ya. Kita mengundang pakar, dan akan membicarakannya jauh dari sekedar hanya masalah-masalah teknis. Wilayah ini harus mampu menampung keberadaan kita dalam sebuah konsepsi negara kesatuan, kepulauan yang kalau mengikuti alur alamiahnya bisa menjulur jauh ke mana-mana itu. Kontinental *shelf*-nya itu. Jadi kita selesaikan dulu sampai di situ ya wilayah. Kemudian mengenai HAM. Kita stop

[228] *Ibid.,* hlm. 416-417.

[229] *Ibid.,* hlm. 417.

dulu, Pak Markus sudah nanya ini mau berhenti jam berapa ini begitu.[230]

Rapat Lobi Komisi A Sidang Tahunan MPR, 14 Agustus 2000 dipimpin oleh Jakob Tobing. Pimpinan mengantarkan rapat sebagai berikut.

> Ini kita yang hadir dari fraksi ... satu, dua, tiga, empat, kalau *gitu* empat fraksi dari 11 begitu. Belum bisa. Pak Harun dan Pak Susanto F-KKI memasuki ruangan bukan UG, FKKI. Kalau gitu lima dari 11 memasuki ruangan, kalau *gitu enggak* bisa harusnya tanya gurunya di Banten, kumaha caranya ngomong tekab, tekan terus kabur. Jadi kemarin itu ada pembicaraan pembahasan mengenai Bab Wilayah dan kita mengundang pakar begitu kesepakatan kita. Terima kasih Hasyim Djalal bisa ada bersama kita, dan tentunya itu sangat subtantif nanti bantuan beliau pada kita dalam pembicaraan mengenai wilayah walau sementara Bapak-Bapak yang lain tetap masih ada bersama kita dari pagi tidak tidur seperti Pak Mahfud tadi pagi dari sini langsung ke RCTI tetapi tetap hadir.
>
> Juga terima kasih atas kehadiran Pak Bagir Manan dan Pak Suwoto, Pak Mahfud yang juga kita minta bantuan untuk menyajikan pemikiran dan usul tentang Bab Pemerintahan Daerah yang kemarin kita memasukkan visi dan berbagai pertimbangan yang dirasa perlu memberi arah dan bentuk daripada sistem pemerintahan daerah kita. Juga Bapak-Bapak dari Bakosurtanal sudah ada di sini, Hasjim Djalal sudah. Jadi kita sangat senang dan bangga bahwa Bapak-Bapak dari Bakosurtanal sudah hadir bersama kita dan mudah-muadahan, saya suka mengatakan bahwa model verbal dari negara kesatuan itu begini iya. Kalau model fisikalnya kira-kira kaya di Taman Mini gitu masuk ke darat-daratnya *gitu* karena landas kontinennya menjulur kemana-mana, ini mau berpanjang-panjang memberi pendahuluan, karena belum hadir cukup ini. Satu, dua, tiga, empat, lima, enam, tujuh.
>
> Kita mulai dengan wilayah negara ya. Kemarin kita sudah mencoba yang merumuskan berwarna merah di sana, dan sekarang Pak Hasjim Djalal dan Bapak-Bapak dari Bakosurtanal hadir. Barangkali kita langsung menujukan

[230] *Ibid.,* hlm. 417-418.

pembicaraan kita kesana apakah dengar pendapat dulu atau kita Pak Hasyim untuk, silakan Pak.[231]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Terima kasih Pimpinan. Kemarin kita sebetulnya sudah mencoba merumuskan tentang tentative seperti ini dan rencananya akan dibahas dengan Pak Hasyim dan Pak Yunil dari Bakosurtanal. Tapi tadi seraya berdikusi dengan beliau, saya coba berdiskusi dengan Prof Yunil Kahar dan Prof. Hasjim Djalal untuk maksud saya supaya lebih singkat pembicaraan ini maka kemudian sudah ada rumusan terakhir yang barangkali nanti bisa diberikan argumentasi-argumentasinya oleh beliau.
>
> Saya bacakan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan/negara nusantara yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, udara, laut, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya dan seluruh kekayaan alam dan benda-benda yang terkandung di dalamnya, yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang". Jadi benda-benda itu belum termasuk batasnya, mumpung ada beliau-beliau barang kali bisa memperkuat argumenya. [232]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri Perjuangan menyampaikan rumusan sebagai berikut.

> Kemarin itu ada kita tampung, keinginan masukan istilah Nusantara. Boleh, mudah-mudahan masih ingat.
>
> Jadi Negara Kesatuan Rerublik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayahnya merupakan satu kesatuan gatra wilayah darat, laut, udara sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang. Ya boleh-boleh, *oke* nanti penjelasannya nanti, saya kira ini saja dulu.[233]

Setelah perdebatan itu, pimpinan rapat, Jakob Tobing, mengundang Hasjim Djalal, pakar hukum laut.

Kalau diijinkan kita mengundang Pak Hasjim Djalal

[231] *Ibid.,* hlm. 541-542.

[232] *Ibid.,* hlm. 542.

[233] *Ibid.,* hlm. 543.

menjelaskan dan juga Pak Junil, tentu juga menjelaskan satu-satu, begitu. Silakan Pak Hasyim.[234]

Hasjim Djalal, ahli hukum laut, memberikan penjelasan tentang wilayah sebagai berikut.

Saya mendapat kehormatan yang sangat besar diundang oleh Bapak Ketua MPR dan Bapak-Bapak anggota MPR untuk berpartisipasi dalam diskusi ini, dan semoga diskusi ini bermanfaat bagi kita semua. Saya anggap memang masalah wilayah ini salah satu di antara tiga tiang negara yang semua tahu, masalah rakyat, masalah pemerintah dan masalah wilayah. Maka karena itu kalau kita akan memasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar rumusannya itu memang harus jelas dan tapi cukup *fleksibel* sehingga tidak mengekang bagi masa depan bagi masa bangsa dan negara kita ini. Oleh karena itu harus menganut prinsip-prinsip yang pokok dan menggambarkan esensi yang mutlak begitu. Tidak perlu menganut hal yang terlalu detil.

Dan dari *draft* ini saya sesungguhnya mendukung kata pertama yang ada dalam *draft* Bapak yang lalu, itu menganut dan saya anggap menganut lebih bermakna *policy* daripada adalah, di dalam hukum dan hukum laut itu sering kali istilah apakah *is* atau *subject to* segala macam itu sangat penting artinya. Kalau kita mengatakan adalah, itu seolah-olah hanya pernyataan saja. Tapi kalau menganut, itu mengandung suatu keyakinan, suatu kepercayaan suatu hal yang kita perjuangkan. Jadi istilah yang bapak pakai sebelumnya saya sesungguhnya lebih merasa kerasan begitu lebih *sreg* gitu ya, karena terkandung di dalamnya suatu semangat perjuangan yang sangat tajam.

Yang kedua, benda-benda ini yang sesungguhnya di dalam konvesi hukum laut dimasukan ke dalam konsep *souvereignity*. Bahwa dengan *souvereignity* itu kita berada, kita mempunyai kewenangan atas benda-benda itu, tapi sekarang dia menjadi menonjol sekali Pak, terutama berkaitan kapal-kapal karam dan benda-benda dasar laut yang selama ini tidak terlalu menjadi perhatian kita.

Di dalam konsep yang original mengenai nusantara itu, Pak, yang termasuk konsepnya termasuk kekayaan alam,

[234] *Ibid*.

tapi di dalam hukum benda-benda yang karam ketemu di dasar laut, tidak termasuk dalam konsep kekayaan alam. Namun demikian kita boleh masukkan dalam konsep kewenangan *souvereignity* ini. Karena dalam konsep kedaulatan negara sudah memang termasuk juga benda-benda yang kita temukan di dalam kawasan negara kita itu. Jadi itulah makanya saya diperingatkan kemarin oleh beberapa kawan agar kita tidak membatasi kedaulatan itu hanya pada kekayaan alam, tapi juga memasukkan benda-benda yang justifikasinya juga memang ada.

Nah, kemudian ada kata perbedaan di situ, kata letak. Kalau bisa tadi ditambahkan, saya tidak memakai kata letak itu. Karena apa sebabnya? Karena negara satu hal yang tumbuh, dan tumbuh itu belum tentu tumbuh di satu tempat dan membesar di situ.

Dalam *case* Indonesia sampai sekarang Pak, yang tumbuh di tempat itu dan membesar di situ pada waktu Proklamasi Kemerdekaan Indonesia itu adalah seluruh wilayah darat tambah tiga mil tidak termasuk wilayah laut yang besar, tidak termasuk udaranya, tidak termasuk kekayaan alamnya, juga tidak termasuk tanah di bawah laut itu. Tapi dia kemudian tumbuh tahun 1957 dan kemudian tahun 1982 wilayah itu diakui pula lagi punya anak cucunya di luar yaitu zone ekonomi dan landas kontinen yang tidak merupakan wilayahnya tetapi seluruh kekayaan alamnya diakui merupakan wewenang dari negara-negara itu. *Nah*, itu kita tumbuh dalam satu tempat, begitu Pak Ketua.

Tapi banyak negara yang tumbuh tidak dalam satu tempat, Pak. Norwegia misalnya mengklaim kedaulatan wilayah atas sebagian dari Antartika, di Kutub Selatan, Australia misalnya mengklaim di Antartika juga, Perancis mempunyai wilayah di Pasifik, Perancis mempunyai wilayah di Samudra India, dia bisa tumbuh kemana-mana begitu dan oleh karena itu saya tidak terlalu melihat pengertian letak substansial begitu ya, dalam konteks ini tapi pengertian batasnya ditetapkan dengan undang-undang itu memang cukup substansial. Karena dengan tetangga-tetangga kita harus menetapkan perjanjiannya kemudian disahkan oleh Bapak-Bapak DPR kan, supaya perjanjian itu bisa berlaku itu dengan undang-undang namanya. Jadi kita, Bapak Ketua, kita juga tidak boleh lupa saya pernah disuruh memperjuangkan dulu supaya Indonesia juga memperjuangkan kedaulatan Indonesia atas *Geo*

> *Stationary Orbit* di angkasa luar sana. 36.000 kilometer di atas permukaan dasar laut, di atas permukaan bumi. *Nah*, perjuangan itu belum pernah kita cabut, walaupun kemudian tidak kita lanjutkan ya, secara intensif karena sangat sulit sedih, memperjuangkannya. Jadi saya pikir istilah letak mungkin akan memberikan pembatasan-pembatasan begitu ya, yang tidak memungkinkan tumbuh dan berkembangnya, apanya namanya itu masa depan bangsa begitu dari segi ke wilayahnya ini. Dengan kita mengatakan yang batasnya ditetapkan undang-undang, saya kira kita cukup *reasonable* dan kita cukup realistik, tanpa kita memberikan tekanan-tekanan. Begitu kira-kira penjelasannya, Pak ya Pak. Daripada perumusan-perumusan yang sudah dikemukakan oleh Bapak-Bapak ini. *Nah,* satu elemen yang sangat senang melihatnya bahwa Bapak-Bapak sekarang sudah menerima bahwa kesatuan kewilayahan itu menganut 5 prinsip pokok itu, darat, udara, laut, tanah di bawahnya dan dasarnya dan keseluruhan kekayaan alam dan benda-benda hidup. Itu prinsip pokok yang lima itu sudah Bapak-Bapak terima. Saya sangat berterima kasih itu sehingga kasatuan itu tidak lagi hanya darat, laut, dan udara saja, tapi keseluruhan kekayaan alam dan dasar laut. Terima kasih Pak.[235]

Dimyati Hartono dari F-PDI Perjuangan, menanggapi pendapat Hasjim Djalal sebagai berikut.

> Saya setuju apa yang diuraikan Pak Hasjim Djalal mengenai uraian tentang letak tapi saya tidak setuju dengan mengenai negara kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip, karena kita akan menentukan wilayah bukan wilayah negara kita menganut apa? Negara kita ini menentukan wilayah, *nah*, unsur sebuah negara itu ada tiga. Salah satu adalah wilayah, yang akan kita tekan adalah wilayah. Oleh karena itu dari segi teknik perundang-undangan, tidak tepat. Kalau kita mengenal Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip. NKRI adalah sebuah negara, *nah* wilayah mana? Itu baru kita bicara tentang wilayahnya dan yang kedua bahwa kenyataan bahwa kita merupakan negara kepulauan yang Pak Hasjim Djalal dulu memperjuangkan, itu prinsip itu. Diperjuangkan supaya diterima oleh dunia Internasional, tapi sekarang telah diterima dunia Internasional termasuk salah satu pasal di dalam apa

[235] *Ibid.,* hlm. 543-545.

namanya *International Law Sea Convention* itu sudah *fix* dan kita sudah tanda tangani dengan sebuah undang-undang dan itu tidak bisa kita ubah. Diubahnya bisa, apabila nanti ada perjanjian internasional yang lain. *Nah,* itu kita masukan dulu ke dalam undang-undang nasional kita, baru efektif. Oleh karena itu saya pikir, saya berpendapat, tepat adalah menggunakan kata Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara. *Nah,* kemudian wilayahnya memang kalau mau usul yang dari pasalnya konvensi saja dari yaitu *archipelago state* adalah negara kepulauan. Tapi di *floor* kemarin ada yang mengusulkan Indonesia itu, punya yang disebut Nusantara. Makanya kalau di dalam undang-undang disebut negara kepulauan garis miring negara nusantara yaitu tehnik perundang-undangan *enggak* benar, maka saya coba merumuskan negara kepulauan yang berciri Nusantara saya pikir Pak Hasjim Djalal sependapat dengan saya. Banyak negara kepulauan tapi yang berciri nusantara cuma kita, itu.

Kemudian mengenai rumusan kekayaan alam, benda-benda segala macam, apa yang diterangkan Pak Hasjim Djalal tadi betul, tapi itu tidak usah masukan dalam rumusan. Karena dengan menerima konvensi itu dalam bentuk undang-undang seluruh hak dan kewajibannya sebagai *archipelagic state* itu sudah diakui oleh dunia internasional. Kita tidak usah menyebut di situ kita punya hak Zona Ekonomi Ekslusif, tidak. Tapi dengan kita menetapkan *archipelagic state*, kita diberi hak *how to draw*, bagaimana caranya kita menarik garis dasar. Berdasar garis dasar itu otomatis kita diakui ada yurisdiksi atas Zona Ekonomi Ekslusif. Saya kira itu sementara Pak. Terima kasih.[236]

Kemudian, dilanjutkan oleh Joenil Kahar dari Bakosurtanal.

Saya merasa terhormat sekali dapat, bisa, hadir di sini untuk berkontribusi mengenai masalah wilayah negara kita ini. Sesuai dengan UNCLOS tahun 82 itu, maka Bakosurtanal telah melaksanakan kegiatan-kegiatan untuk menentukan batas wilayah Indonesia dan selanjutnya juga dengan Zona Ekonomi Eksklusif, pekerjaan itu sudah selesai. Koordinat-koordinat itu sudah ada, peta sudah ada, tetapi belum

[236] *Ibid.,* hlm. 545-546.

> lengkap artinya belum lengkap adalah karena satu yaitu dengan adanya Timor Timur berpisah dengan kita. Itu harus kita ubah lagi itu dan juga kemudian mengenai Sipadan-Ligitan itu sudah sampai ke Mahkamah Internasional, tentu koordinatnya masih belum bisa kita pakai. Untuk hal ini Bakosurtanal telah menyiapkan rancangan peraturan perundang-undangan yang dalam waktu dekat ini kita akan bicarakan ke Dewan Maritim Indonesia dan juga dengan Menkumdang, Depkumdang. Mudahan-mudahan dengan adanya undang-undang itu, barangkali masalah peraturan perundang-undangan mengenai wilayah kita ini, bisa diselesaikan.[237]

A. M. Luthfi dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> Perbedaan yang prinsip dari konsep semula yang disepakati mungkin ada kekeliruannya adalah niat untuk menunjukkan *how big we are*, begitulah sekian bujur timur, lintang utara sekian dan lintang selatan sekian. Jadi maksudnya hanya untuk menunjukan kita ini besar, tapi rupanya jadi menarik justru karena itu kita ketemu sekarang ini, mudah-mudahan jadi dapat yang sempurna. Jadi apa namanya saya jalan pikirannya semula tentang itu. Memang ingat betul tentang konsep negara kepulauan yang pernah diperjuangkan Pak Juanda tahun 1957 itu, yang semula kan baru konsep Indonesia saja, sudah diakui dunia internasional kita akhirnya mendapat suatu *winfall*. Daerah yang berkembang tadinya pikiran saya, yang saya mohon dapat dijelaskan, saya rasa kalau banyak kerugiannya perkara lintang-lintang, dan bujur-bujur itu ya sudah saya tidak berkeberatan.[238]

Berikutnya, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG berpendapat seperti di bawah ini.

> Saya bergembira, karena pada akhirnya kita duduk bersama-sama dan kemudian berkumpul katakanlah aktor-aktor memang *menyodorkan* pasal-pasal ini. Karena kemarin kami berbicara dengan Pak Djalal, tapi tidak ada Pak Yunil sehingga waktu melakukan perumusan kata Pak Djalal "ini tanya dulu Pak Yunil". Sementara itu kami pun memperbincangkan Pak Luthfi tanpa ada kehadiran

[237] *Ibid.,* hlm. 546.

[238] *Ibid.,* hlm. 546-547.

> Pak Luthfi, dan sekarang ada Pak Dimyati saya pikir apa yang disampaikan oleh Pak Dimyati, menurut pandangan saya kelihatannya bisa dikombinasikan sebenarnya, bisa digabung gitu. Jadi fokus dari pasal ini sebetulnya adalah kita bukan berbicara apa namanya asas atau prinsip tetapi yang kita bicarakan adalah wilayah, saya sepakat dengan Pak Dimyati itu.
>
> Oleh karena itu, kalau menganut prinsip negara kepulauan ini kita buang saja menganut prinsipnya, tetapi menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan, ada subtansi. Jadi barangkali begini Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan, saya ingin langsung masuk ke sini Pak, yaitu Pak Dimyati sudah terakomodasi, jadi sebuah negara kepulauan garis miring negara nusantara, yang berciri itu.
>
> Negara kepulauan yang berciri nusantara, saya kira masih bisa masuk, yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, udara, laut, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya dan seluruh kekayaan alam dan benda-benda yang terkandung di dalamnya, yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira aspirasi Prof. Dimyati masuk itu dan kemudian aspirasi kita masuk, kemudian apa yang sering dibicarakan oleh Pak. Hasjim Djalal tentang benda-benda dan kekayaan alam, seluruhnya juga sudah tercakup di sini.[239]

Jakob Tobing, menyampaikan pertanyaan atas pendapat Happy Bone Zulkarnaen sebagai berikut.

> Pertanyaannya Pak Happy, kalau ditambah dengan kekayaan alam dan benda-benda itu apakah itu. Apa itu, benda-bendanya itu dibereskan dulu. Maksud saya begini, kalau kita rumuskan sampai sekian apakah ya, tidak pakai benda-benda, apakah benda-benda sudah masuk. Kalau kita rumuskan sampai benda-benda, apakah mengganggu, apakah justru lebih menegaskan, *gitu* saja.[240]

Kemudian Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB berpendapat agar prinsip yang dianut dalam rumusan mengenai wilayah harus dipertegas dan diperjelas.

Saya melihat masalah prinsip yang lain. Menurut saya

[239] *Ibid.,* hlm. 547.

[240] *Ibid.,* hlm. 548.

rumusan wilayah ini kan juga harus memperjelas, mempertegas prinsip yang kita anut. Saya mengerti maksud Pak Prof. Dimyati, tetapi bagi kepentingan masyarakat, bangsa. Saya masih melihat masih pentingnya, juga mencantumkan bahwa negara ini, menganut prinsip negara kepulauan. Karena kalau tidak, sulit dicari dasarnya. Paling tidak dengan dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, ada kebutuhan pendidikan masyarakat anak-anak sekolah untuk mecari apa itu. Ini tidak ada lagi penataran, *enggak* ada lagi. Jadi prinsip-prinsip itu bisa hilang kecuali orang yang menggali atau mempelajari khusus itu. Jadi menurut saya itu, itu harus diakomodir sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara yang menganut prinsip negara kepulauan, karena menurut saya ini perlu dimasukkan, supaya dengan demikian terpatri. Terima kasih.[241]

Selanjutnya, pendapat Marcus Mali dari F-KKI.

Terima kasih. Ada 2 hal yang menurut saya semacam. Saya baru pertama kali itu saya, tapi mungkin argumentasi keduanya. Satu mengatakan kekayaan itu sudah termasuk. Harus diisi dengan laut, dengan benda. Yang kedua pertanyaan saya, kenapa tidak menentukan batas, karena kita bicara batas, sebelah utara dengan apa? kalau kita bicara ilmu bumi waktu SD, sebelah utara dengan ini, sebelah selatan, sebelah timur dengan ini. Saya lulus, saya belum tahu ini, karena mereka tidak memberikan secara tidak tegas, batas wilayah itu bagaimana? Itu persoalan bagi saya. Kalau andaikata rumus jelas ya, kita pelajari kalau Indonesia letaknya di sini sebelah utara dengan negara ini, sebelah selatan dengan ini, persoalan bagi saya, saya itu saya yang bisa saya tanyakan.[242]

Taufiqurrohman Ruki dari F-TNI/Polri berpendapat sebagai berikut.

Terima kasih, Pimpinan. Saya dapat memahami rumusan ini, tetapi ijinkan saya mengajukan beberapa pertanyaan. Kelihatannya *sih enteng* saja. Kalau Negara Kesatuan Republik Indonesia itu kita ganti, katakanlah dengan negara Alengkadirja, bisa kah kita katakan negara Indonesia sama dengan Alengkadiaja padahal dua negara yang berbeda? itu

[241] *Ibid.*

[242] *Ibid.*

yang pertama, katakanlah negara Pilipina adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dan sebagainya itu yang pertama.

Yang kedua mungkin karena pendidikan saya di samping menembak meriam membutuhkan koordinat sekian, titik sekian segala macam, saya kalau ada, misalnya saya seorang kepala wilayah kecamatan apa, yang daerahnya sebelah utara berbatasan dengan ini, dengan demikian kita jelas bila membuka peta, di mana wilayah ini berada. Dengan ini terus terang, kalau ada orang membuka sama sekali membuka undang-undang ini, mereka tidak punya gambaran di mana itu Indonesia, misalnya. Kalau kita misalnya, kalau kita tarik yang tidak fisik, begini misalnya tentang Pemilihan Umum pada Undang-Undang Dasar maka Pemilihan Umum bisa kita jumpai, pada bab sekian pasal sekian, jelas menunjuk ke situ. Pertanyaan saya ini apakah dalam menentukan wilayah negara ini kita tidak perlu menunjuk sampai ke situ? Bukan saya mau menolak. Terima kasih.[243]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG melanjutkan pendapatnya sebagai berikut.

Saya kira kita sudah banyak yang sepakat hanya tinggal membicarakan masalah batas. Sebenarnya yang mengusulkan tentang batas ini adalah Pak Luthfi, tapi kemudian setelah mendengarkan penjelasan, diselami, disadari oleh Pak Luthfi akhirnya Pak Luthfi mundur. Kemudian Pak Markus menyampaikan kembali. Tapi dari perbincangan-perbincangan yang bisa kita dengar dari para pakar, bahwa menentukan batas itu sama dengan kita memborgol, membelenggu anak-anak cucu kita. Begitu yang kita dengar, kesimpulannya seperti itu. Karena tadi disampaikan oleh Pak Hasyim, wilayah itu dinamis, bahkan kalau tidak salah beliau pernah mengatakan bahwa Antartika yang begitu jauh saja di*claim* oleh berbagai banyak negara bahwa itu milik mereka. Kenapa kita tidak ikut, suatu saat secara politis akan membahayakan. Jadi barangkali itu mengakomodasi apa yang disampaikan Pak Taufik, bahwa penentuan batas-batas itu jangan sampai, prinsipnya, merugikan kita. Kenapa kita ingin memasukan pasal ini ke dalam Konstitusi, prinsipnya supaya kita tidak dirugikan oleh itu. Oleh karena barang kali itu kita

[243] *Ibid.,* hlm. 548-549.

sudah jelas, bahwa batas-batas, apa ketika merumuskan batas sebetulnya di dalam kita sudah secara politis dan sebagainya. Kita akan rugi belum lagi persoalan dengan perjanjian-perjanjian internasional, belum lagi dengan *claim* dari negara-negara yang level tetangga-tetangga kita, yang bersebelahan dengan kita. Saya kira, kita sampai pada kesimpulan memang bahwa kita tidak perlu menuntut batas. Terima kasih.[244]

Selanjutnya, oleh Andi Mattalatta dari F-PG. pendapatnya, mengungkapkan banyak pertanyaan sebagai berikut.

Sebelum pakar, saya ingin bertanya kepada siapa saja yang bisa menjawab. Kalau kita sebut negara kepulauan apakah dalam pikiran kita sudah serta merta sudah bisa dipahami, itu adalah sebuah konsep bukan sekedar penampilan fisik geografis. Kalau serta merta kita dapat memahami itu adalah sebuah konsep bahwa Indonesia adalah sebuah negara kepulauan, jadi yang dimaksud negara kepuluan di situ bukan *cuma* penampilan fisik geograpis, tapi ada konsep negara kepulauan.

Kemudian yang kedua, wilayah yang kita mau atur di sini adalah wilayah yang kita punya *souvereignity* penuh atau hanya di mana kita hanya mempunyai *souvereign right*? Begitu barangkali, ya Pak Dimyati sehingga masuk pula hak-hak wilayah di mana kita punya hak-hak eksklusif tertentu.

Kalau bayangan kami wilayah itu adalah di mana kita punya *souvereignity*, kedaulatan penuh. Tapi kalau kita sepakat bahwa yang dimaksud dalam wilayah dalam konstitusi ini, termasuk pula kita tidak punya kedaulatan penuh seperti zona ekonomi eksklusif, landas kontinen, saya sepakat saja, tapi apakah umum dalam konstitusi negara-negara lain. Kemudian batas-batas kami setuju kalau ini dinamis, kita atur dalam ketentuan perundang-undangan lebih mudah untuk merumuskannya. Demikian jadi ada dua pertanyaan tadi.[245]

Kemudian, Hamdan Zoelva dari F-PBB, dalam pendapatnya, Hamdan juga mengungkapkan pertanyaan sebagai berikut.

[244] *Ibid.,* hlm. 549.

[245] *Ibid.,* hlm. 550.

> Siapa saja yang bisa menjawab. Begini kita berbicara masalah wilayah, pertanyaan saya adalah apakah dengan tidak dengan sendirinya, dalam batas wilayah itu apapun yang ada di dalamnya adalah di bawah kekuasaan kedaulatan kita. Kenapa kita masukkan juga kekayaan alam di dalamnya? Karena *toh* di dalam wilayah itu adalah di bawah kedaulatan kita, termasuk kekayaan alam dan benda-benda. Satu. Kemudian yang kedua apakah dalam rumusan ini sudah masuk apa yang kita dan diakui dalam hukum internasional dengan *continental shelf*, landasan kontinen yang bisa menjolor ke luar wilayah dan itu masuk ke bagian kita, mungkin begitu saya sudah lama, ingat-ingat sudah lama, masalah laut, jadi wilayah kontinen itu bisa ke luar wilayah tapi karena dia landas kontinen itu masuk kedaulatan kita. Terima kasih.[246]

Harun Kamil dari F-UG juga menyampaikan pertanyaan-pertanyaan dan usulan sebagai berikut.

> Terima kasih, Saudara Pimpinan. Kita lihat bahwa rumusan dua beliau ini kan mengenai adalah dan menganut itu yang belum ketemu dan tentu harus kita dengar pendapat masing-masing, pendapat masing-masing sehingga terbaik yang kita ambil, itu yang pertama.
>
> Terus yang kedua mengenai pengertian wilayah itu. Apakah cukup dengan satu kesatuan darat dan udara, termasuk pengertian di dalamnya, sementara yang lain secara jelas menguraikan pengertian di bawahnya termasuk kekayaan dan tanah di bawahnya juga.
>
> Ini dua perbedaan dari dua pakar kita. Yang sama adalah tidak mau menetapkan letak wilayah tersebut, sama-sama tidak mau, saya sependapat dengan Pak Luthfi sebetulnya. Jadi kalau kita ingin tahu di mana wilayah negara itu bertanya-tanya letaknya, kalau berikut wilayah yang kita tahu di mana batas-batasnya, dan itu juga kita harus dinamis dengan menyebutkan letak dan jangan sampai terkungkung akhirnya negara kita tidak berkembang juga mungkin bisa kehilangan, untuk itu apalagi letak ini dalam perumusan bisa juga salah. Oleh karena itu yang lebih dinamis harus diatur dalam undang-undang. Jadi usul saya letak harus juga disampaikan sedangkan batas harus supaya jelas daripada wilayah kita jangan sampai kekayaan

[246] *Ibid.*

alam kita dan potensi ekonomi kita jadi hilang. Itu yang pokok, kita merasa wilayah kita adalah itu.

Jadi kongkritnya adalah kalau di atas belum ada kesepakatan, saya lebih cenderung kalau memakai : yang adalah sebuah negara kepulauan dan seterusnya, misalkan laut, udara kita menyebutkan tentang dasar laut, tanah di bawah dan seluruh kekayaan alam dan benda yang di dalamnya, yang letak dan batas-batas ditetapkan dengan undang-undang. Jadi supaya dinamis letaknya tidak diuraikan di situ. Karena kalau sudah *matok* dalam Undang-Undang Dasar, susah kalau berubah. Tapi kalau diatur dalam undang-undang lebih fleksibel apa yang terjadi. Mungkin kita beli pulau, *kan* begitu? Letak dan batas-batas ditetapkan dengan undang-undang.[247]

Soedijarto dari F-UG mengajukan pertanyaan kepada Hasjim Djalal sebagai berikut.

Saya mau bertanya, begini Pak Djalal. Begini Pak. Kalau kita mengadakan perundingan tentang batas mana lebih baik dalam Undang-Undang Dasarnya sudah jelas, di mana wilayah kita atau seperti yang sekarang seperti Sipadan menjadi diskusi internasional, tanpa kita mempunyai dasar yang kokoh dari Undang-Undang Dasar. Itu saja.[248]

Kemudian, pimpinan rapat, Jakob Tobing, mempersilakan Dimyati Hartono untuk memberikan penjelasan.

Terima kasih. Mungkin Pak Dimyati, sempat kita persilahkan juga. Minta juga *concise*. Habis gitu apakah pakar tata negara juga. Prof Suwoto dan Pak Hasyim. [249]

Dimyati Hartono dari F-PDI Perjuangan memberikan penjelasan sebagai berikut.

Terima kasih. Apakah dengan penyebutan negara kepulauan itu merupakan suatu konsep. Konsep itu barang yang belum jadi. Kalau sudah jadi, bukan lagi konsep.

Ya, artinya yang dulu diperjuangkan yaitu adalah konsepsi. Tapi ketika itu perjuangan berhasil kemudian sudah menjadi artikel, ya, menjadi keputusan yang mengikat, yaitu bunyinya, kalau boleh agak selengkapnya gitu.

[247] *Ibid.,* hlm. *550*-551.

[248] *Ibid.* hlm. 551.

[249] *Ibid.*

Ya, Justru itu, yang ini saya mau terangkan. Di situ kalau kita baca pasalnya, itu dijelaskan apa itu negara kepulauan. Negara kepulauan adalah sebuah negara yang terdiri dari pulau-pulau dan gugusan pulau dan seterusnya. *Nah*, ada tambahan lagi. Yang merupakan kesatuan politik dan kesatuan ekonomi atau oleh karena sejarah dianggap seperti demikian. Ini. Jadi itu jelas itu memang konsep mengenai negara kepulauan, itu. Jadi, kalau ditanyakan lagi konsep, adalah seperti itu Pak.

Kemudian pertanyaan yang menyangkut wilayah tadi, kita berbicara tentang wilayah sebuah negara, itu kita harus berbicara tentang dua hal. Satu adalah kedaulatan yang disebut *souverignity* dan yang kedua adalah *jurisdiction.* Ya. Kalau kedaulatan itu kita mempunyai kewenangan mutlak, tapi yurisdiksi mungkin tidak mutlak. *Nah*, ini kaitannya dengan rumusan beliau yang usulkan, termasuk seluruh kekayaan alam. *Nah*, kalau seluruh kekayaan alam itu kita terapkan pada ZEE, kewenangan kita tidak semua kekayaan alam itu, gitu. Itu hanya *the living resources* saja yang bisa kita manfaatkan, *gitu*, ya. Oleh karena itu maka penggunaan rumusan dengan menyebut satu persatu, baik, tapi mempunyai resiko, *gitu*. *Nah*, lebih kita *principle* yang kita angkat lebih fleksibel karena nanti pengaturannya pada undang-undang. Itu mengenai masalah wilayah.

Pertanyaan tadi, kalau itu sudah menjadi wilayah negara apa tidak dengan sendirinya kita juga punya kewenangan terhadap, katakanlah terhadap kekayaan alam segala macam. *Principle* dari *international law* itu juga mengakui bahwa dan sebuah negara juga begitu, itu pada satu *teritory* yang sudah disebut sebagai *a define teritory* dari sebuah negara. Negara itu mempunyai kedaulatan atas orang dan barang, ya itu. Prinsipnya. Orang dan barang. *Nah*, kalau barang itu tetap. Tapi kalau orang misalnya, warga negara Indonesia yang ada di Indonesia itu menjadi kewajiban pemerintah untuk melindungi. Tapi TKW yang ada di Saudi Arabia, itu kan *teritory* di luar negara kita. Tapi karena ada kedaulatan kita atas orang, lalu kita punyai. Jadi kalau tadi ditanyakan, memang termasuk, dan di dalam hukum laut, secara rinci disebut. Apa yang *surface*, apa *water*, apa *seabed*, apa *subsoil*, apa *continental shelf* semua itu dijelaskan. Jadi, kalau kita sebut itu undang-undang, termasuk di dalamnya konvensi internasional

yang sudah diratifikasi oleh Indonesia. Maka, rinci sekali di sana Pak, gitu.

Pertanyaan yang kedua jadi itu masuk *continental shelf*? Iya. Kemudian masalah menganut dan, apa namanya, adalah. Ketika kita dulu, Pak Hasjim Djalal dengan teman-temannya sedang memperjuangkan, meyakinkan dunia internasional, yang kita anut adalah prinsip dan ketika sudah diterima, dalam konvensi itu ada sebuah artikel, satu pasal dan beberapa pasal yang terkait itu, maka itu sudah jelas. Jadi mempunyai kedudukan yang lebih mengikat. Mengenai letak, tadi saya pikir kita bisa diskusikan, Pak. Untung ruginya kalau disebutkan.

Saya kira pertanyaan-pertanyaan dari saya demikian, terima kasih.[250]

Hasjim Djalal, pakar hukum laut, memberikan penjelasan sebagai berikut.

Terima kasih Pak Ketua. Soal menganut itu saya katakan tadi, itu sesungguhnya saya mempedomani, apa, *draft* Bapak-Bapak sebelumnya, yang saya anggap tepat itu. Karena proses wawasan nusantara itu sendiri pun satu proses yang panjang. Jangan sampai timbul situasi bahwa setelah dia diakui oleh dunia internasional, kita tidak nganutnya lagi dan itu yang banyak terjadi memang banyak dari hasil-hasil perjuangan internasional yang sudah puluhan tahun kita kerjakan kita tidak implementir dia di dalam negeri karena menganutnya sudah kurang kepercayaannya, gitu. Jadi saya pikir dalam saya menganalisa draft Bapak-Bapak, menganut itu lebih membayangkan satu sikap ya, yang dinyatakan di dalam Undang-Undang Dasar, wajar menurut perasaan saya, tapi ini tentunya wewenang Bapak-Bapak untuk menetapkan ya, saya hanya mengatakan bahwa itu adalah satu kata yang saya sangat mendukung lah. *Nah*, kesatuan wilayah. Ini, saya harus hati-hati, Bapak-Bapak ya.

Di dalam konvensi hukum laut, dengan segala hormat saya pada Pak Dimyati yang teman lama saya sejak di Irian dulu tahun 1962 ya Pak Dimyati, jadi sudah, kita ini sudah orang-orang tua yang hilir-mudik ya Pak Dim ya. Di dalam konvensi hukum laut diakui kesatuan lima elemen itu. Kenapa? Karena pada waktu itu kita mempersoalkan, bisa

[250] *Ibid.* hlm. 551-552.

saja kita mempunyai kedaulatan atas lautnya tapi kekayaan alamnya diambil orang. Saya malah pernah ditawari dulu oleh salah seorang negosiator dari Malta. Boleh *lah* y*ou* ambil ikannya, tetapi pelayarannya harus bebas untuk semua orang di seluruh perairan nusantara. *Nah*, ciri-ciri kedaulatan begitu yang kita tidak inginkan. Makanya kita menginginkan kedaulatan atas ruang termasuk kedaulatan atas kekayaan alam. Lima itu yang kita perjuangkan. Lima itu yang diakui oleh dunia internasional. *Nah,* sekarang saya bertanya kepada Bapak-Bapak, kalau Undang-Undang Dasar Indonesia hanya mengatakan tiga, besok pagi orang Amerika akan tanya kepada saya, *you have change your concept*, *you have change your Nusantara.* Karena yang diakui itu yang dengan lima. Undang-Undang Dasar suatu undang-undang yang sangat *supreme* mengakuinya hanya tiga lagi sekarang. Kemarin saja sudah ada orang dari Lyoid di Inggris yang menanyakan kepada saya, dengan draft yang baru ini, *will there be any new implication to us in shipping. Nah,* saya hanya ingin mengemukakan kepada Bapak-Bapak, *if* di masa yang lalu Bapak menyebut lima elemen, lima yang disetujui, lima yang diterima internasional, sekarang Bapak menyebut tiga, *it's a different animal. Nah*, kalau itu dia begitu diartikan nanti, kita mundur itu. *Nah,* kita kan semua ingin maju Pak ya, bukan mundur. *Nah,* itu makanya saya itu agak sangat keras, kalau boleh mempertahankan unsur-unsur itu supaya cocok dengan hukum laut ini, karena di dalam hukum laut ini tegas disebut itu yang lima itu. Saya *ndak* perlu baca, kita semua bisa tahulah membacanya.

Kemudian yang berikut Pak. Negara kepulauan dengan garis miring nusantara atau yang berciri nusantara. Saya tidak terlalu mempersoalkan itu. Cuma saya ingat saja dalam Undang-Undang Dasar 1945 pun, 'garis miring' pun itu dipakai. Kalau Bapak baca itu misalnya pembukaan Undang-Undang Dasar, disitu ada kata permusyawaratan 'garis miring' perwakilan. Pakai 'garis miring' Pak. Jadi tidak sesuatu yang aneh itu. Saya bacakan kepada Bapak-Bapak di sini, ya. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan 'garis miring' perwakilan. Jadi tidak sesuatu yang aneh. Walaupun saya kadang-kadang bertanya juga dalam hati saya, apa itu artinya itu garis

miring. (Interupsi: salah tulis barangkali Pak) *Ah*, mungkin salah tulis tapi dia sudah jadi Undang-Undang, Pak. Menjadi Undang-Undang Dasar, dan saya tidak akan mengatakan bahwa pemuka-pemuka kita dulu itu, ya, gegabah, ya tidak ya. Jadi, *constitutionaly speaking, i don't see any problem* dengan 'garis miring', ya dan malah saya menggambarkan nusantara dan kepulauan kalau digaris miring itu memberikan ciri yang (ber)bobot. Kenapa, Pak? Karena tidak semua negara kepulauan itu menjadi satu nusantara.

Dalam konvensi juga diakui itu bahwa negara *archipelagic state* itu bisa terjadi dari sekelompok *archipelago* dan pulau-pulau yang lain. Contohnya Fiji, Pak. Fiji itu kelompoknya yang besar adalah nusantara begitu, satu. Tapi dia punya pulau-pulau yang lain. 300 mil diluar, 400 mil di Pasific, itu. Bisa terjadi. Menurut saya itu bukan nusantara dia itu. Dia hanya kepulauan aja begitu aja ya. *Archipilagic state* aja. Yang indonesia itu, tidak ada satu pulau pun yang terletak di luar nusantara-nya. Malah kita bayangkan dulu rumusan nusantara itu untuk keperluan memenuhi kebutuhan Indonesia itu. *Nah*, apakah lantas itu dirumuskan dengan garis miring atau yang berciri, itu saya bisa *relax* di situ, yah. Tapi bahwa nusantara itu masuk kata nusantara itu sangat vital kita masukkan. GBHN saja berkali-kali menyebut nusantara kok malah MPR tidak mau menyebut. GBHN kan dibuat oleh MPR juga di masa yang lalu. *Nah*, oleh karena itu kata nusantara itu di mana-mana masuk di dalam GBHN-GBHN sebelumnya.

Itulah justru. Makanya saya itu. *Nah*, batas-batasnya. Apa perlu kita meletakkan batasnya dan meletakkan letaknya? Pak, di dalam permasalahan kedaulatan atas kewilayahan, di laut itu batas selalu diukur dari darat dan kalau Bapak tidak punya darat, Bapak tidak punya laut.

Tidak ada orang yang menarik garis batas di tengah laut. *That's not the law*. Jadi harus ada pantai dulu dan dari pantai itu dan ini adalah kerjaan Pak Yunil ini. Mencari titik-titik mana dipakai yang bisa dipakai sebagai basis. Mengukur laut wilayah kah, mengukur zona tambahan kah, mengukur ZEE kah, *landas*. Mulainya dari titik di pantai, tidak di tengah laut ditarik. *Nah,* ada negara yang memakai di tengah laut itu, Pak. Filipina. Sampai sekarang dengan kita tetap tidak cocok itu mengenai pulau Mianggas yang masuk ke dalam lautnya katanya. Karena garisnya ditarik

lurus itu oleh Filipina, dan kita tidak akui itu dan Filipina tidak pernah diakui dunia itu mengenai titiknya yang ditarik dari tengah laut itu. *Nah*, oleh karena itu batas yang itu tidak bisa disebutkan, karena Pak, disini Pak Dim benar bahwa batas itu juga termasuk di dalam Undang-Undang, termasuk juga di dalam perjanjian-perjanjian, ditetapkan juga oleh konvensi-konvensi, itu *that's correct*. Saya kita itu. saya setuju dengan itu, tapi tidak perlu disebut tentang letak itu di dalam konvensi ini karena wilayah itu tumbuh dalam Undang-Undang Dasar, itu.

Kemudian ZEE dan landas kontinen. *Nah,* ini, saya kembali menggaris bawahi apa yang dibilang Pak Dim. Wilayah dengan ZEE dengan landas kontinen itu tidak sama Pak. Memang betul dalam konvensi, dua istilah yang dipakai. Satu adalah *souverignty*, itu untuk kewilayahan. Yang kedua adalah *souverign right for the purposes of*. Jadi hak-hak berdaulat untuk maksud-maksud tertentu. ZEE bukan wilayah Pak. Landas kontinen bukan wilayah. Hanya di situ kita mempunyai *souverign right for the purposes of exploration and exploitation of the natural resources*. Kita *ndak* boleh melarang orang berlayar di situ misalnya. Kita *ndak* boleh melarang orang terbang di atasnya. Jadi, hak-hak tertentu. *Nah*, Bapak-Bapak bicara mengenai wilayah, makanya saya ndak bicata lagi mengenai ZEE karena ZEE dan landas kontinen ada di luar wilayah. Saya tambahkan satu paragraf, tapi Bapak-Bapak rupanya tidak terlalu setuju, ya saya juga tidak terlalu mendesakkan. Sesuai dengan ketentuan konvensi hukum laut ada ketentuan yang mengatakan Pasal 88 bahwa ZEE, landas kontinen dan segala macam itu untuk setiap negara nusantara diukur di luar nusantaranya. Saya bacakan kalau Bapak-Bapak mau tahu. *The ... of the teritorial sea, the contiguos zone the exclusive economic zone and the continental shelf shall be measured from the archipelagic base line, from the archipelagic base line, ... draw according to....* Jadi di luarnya itu. *Nah,* kalau Bapak-Bapak mau memasukkan juga bahwa ZEE dan landas kontinen dan zone berdekatan diukur dari perairan nusantara Indonesia, saya tidak keberatan. Benua Maritim tidak masuk ya Pak ya, karena Benua Maritim itu bukan *legal concept*. Ya, jadi kalau dimasukkan dalam definisi Undang-Undang Dasar, barangkali bisa dia menimbulkan isu-isu baru.

Nah, benda-benda. Saya katakan benda bukan *natural*

resouces dalam konsep hukum laut, dan benda-benda itu kita sekarang *claim*. Saya melihat justifikasinya kita masukkan. Kenapa? Karena sekarang ada *convention* yang sedang di draft di UNESCO bahwa benda-benda kapal karam yang mempunyai nilai *cultural and* nilai *archeological* harus dikaitkan kepemilikkannya dengan yang punya lama.

Ada, ada itu. Jadi lantas menjadi persoalan bagi kita, batas waktu berapa lama itu barang bisa di dalam perairan kita sebelum bisa kita ambil itu nanti. *That's a legal issue involve,* karena benda-benda itu tidak termasuk ke dalam pengertian *resources*. Bahwa kebetulan dia berada di tempat kita tapi masih banyak orang meng-*claim* itu punyanya dia dulu. Kapal karam misalnya, *kan* masih bisa di *claim* oleh yang punya kapal. Ya, *non natural resouces inherent to the nature of Indonesia. Nah*, kalau kita memasukkan benda-benda di sini itu tentu ada gunanya. Jadi kalau Bapak tidak mau memasukkan, *it's not the law anyway, it's not* bagian dari pada hukum laut yang dalam pengertian *resources*, tapi dalam pengertian kedaulatan dia bisa kita masukkan.

Nah, kenapa tidak ditetapkan batas-batas secara jelas, saya kira sudah jelas saya sebutkan tadi ya, akan menimbulkan banyak kerancuan kepada kita. *Nah*, yang kemudian. Coba nanti. Apakah semua yang ada di dalam ini termasuk kekayaan kita? *Basicly* ya, kalau kita mengatakan yang *natural resources* tadi itu, tapi lain dari pada *natural resources* belum tentu ada jaminan bahwa itu adalah kekayaan kita. Apakah landas kontinen sudah masuk dalam wilayah? Tidak. Landas kontinen itu di luar wilayah kita. Kalau dari segi geologi ini Pak Yunil bisa jelaskan. Laut Jawa itu *part of the continental shelf* sesungguhnya. Tapi dari segi hukum tidak lagi itu. Dia sudah merupakan bagian dari pada perairan nusantara. *It's not the part of the continental shelf.*

Saya kira itu ya. *Nah*, saya garis bawahi yang dibilang Pak Dim memang benar tadi, bahwa terhadap kedaulatan atas wilayah kita mempunyai *souverignity, which is correct,* yang lebih luas itu kedaulatannya, dan terhadap kekayaan alam di ZEE dan landas kontinen kita hanya mempunyai *jurisdiction* karena itu bukan wilayah nasional kita.[251]

[251] *Ibid.* hlm. 553-556.

Penjelasan berikutnya oleh Yunil Kahar dari Bakosurtanal.

> Ini sudah memasuki wilayah di luar saya, bidang saya ini. Semua ini yang disampaikan oleh Pak Dim dan Pak Hasjim Djalal itu ada pada UNCLOS 1982 itu. Tapi apa yang akan dimasukkan itu terserah Bapak-Bapak. Sebenarnya itu. Jadi semua itu sudah ada, ya. Apa itu negara kepulauan dan apa itu kepulauan itu sendiri. Itu semua itu sudah ada, dan begitu juga mengenai landas kontinen. Terserah Bapak-Bapak. Tapi kalau landas kontinen itu memang kalau menurut saya menurut ini, itu bukan wilayah kita. Tapi kita bisa memanfaatkan kalau kita baca di sini. Tapi terserah Bapak-Bapak. Sekian Pak.[252]

Kemudian, dilanjutkan oleh ahli hukum laut, Soewoto.

> Terima kasih. Persoalannya buat saya adalah, apakah yang sudah ada di dalam undang-undang itu kemudian akan secara begitu lengkap dan detail dirumuskan di dalam konstitusi? Karena perbincangan wilayah itu sebenarnya hanya sekedar untuk menggambarkan karena negara itu adalah suatu konsep yang abstrak maka perlu ada deskripsi mengenai masyarakat tertentu yang akan menghuni wilayah. Oleh karena itu menurut saya itu bisa disederhanakan tanpa mengurangi arti pentingnya kekayaan alam, arti pentingnya benda-benda yang terkandung di dalamnya yaitu dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dan seterusnya, itu apapun kalimatnya, apakah itu dengan menganut atau berciri, saya juga tidak, saya kira sama saja maknanya, merupakan suatu kesatuan wilayah darat, laut, udara dan laut yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan begitu sebenarnya sudah bisa menggambarkan Negara Republik Indonesia itu yang seperti apa deskripsinya. *Nah*, untuk secara mendetail tahu persoalan-persoalan lain yang sudah diatur di dalam berbagai undang-undang, itu tadi saya kira, ya karena yang akan mengetahui itu ketahui lebih lanjut di dalam peraturan perundang-undangannya, begitu. Jadi sekali lagi, cukup dengan yang batas-batasnya itu ditetapkan dengan undang-undang sedangkan kekayaan alam laut yang terkandung di dalamnya, itu sebenarnya diluar maksud untuk dimana sebenarnya masyarakat tertentu itu yang bertempat tinggal di dalam suatu wilayah tertentu. Itu

[252] *Ibid.* hlm. 556.

adalah tempat tinggalnya, bukan apa yang ada di dalamnya, ya. Terima kasih.[253]

Berikutnya, kembali Dimyati Hartono dari F-PDI Perjuangan menyampaikan pendapat berikut ini.

> Terima kasih Pimpinan. Saya sangat setuju dengan Pak Woto. Memang ini Undang-Undang Dasar yang menentukan wilayah sebuah negara. Kita juga sudah punya pengalaman, tadi juga disebut. Tim tim pernah ada suatu ketika tidak ada. Kita juga tidak tahu apakah kita akan kurang lagi atau tambah ke sebelah utara, ya, itu kita juga tidak tahu. Makanya saya setuju untuk ditempatkan yang pokok-pokok saja. Jadi apa yang dikemukakan Pak Hasjim Djalal, dengan apa namanya itu, termasuk kekayaan alam, benda-benda segala macam itu, itu sebenarnya hanya penegasan sebab itu semua sudah ada dalam konvensi hukum laut yang kita tanda tangani. Bahkan di sana secara rinci, kalau disebut tadi masalah, apa namanya, lewatnya kapal-kapal, kita pun terikat pada aturan internasional di mana *sea line* itu boleh dilalui oleh kapal apa di daerah mana, semua itu ada. Jadi semakin kita rinci kita seperti saya sebutkan tadi, termasuk seluruh kekayaan alam, ternyata tidak seluruh kekayaan alam. *Nah, gitu loh*. Jadi supaya lebih fleksibel barangkali sampai kepada darat-udara yang batas-batas nya sebagian nanti ditetapkan oleh undang-undang. Saya kira begitu, Pak Tobing, terima kasih.[254]

Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Penegasan aja Pak. Jadi yang kita sebaiknya atur di sini adalah *space* atau wilayah dimana kita mempunyai *souvereignity* disitu sedangkan kalau kita hanya punya *souvereign right* tidak masuk dalam kategori *space* yang kita mau atur sebagai wilayah di sini.[255]

Hasjim Djalal, ahli hukum laut, berpendapat sebagai berikut.

> Memang karena Bapak hanya mau mengatakan wilayah,

[253] *Ibid.* hlm. 556-557.

[254] *Ibid.* hlm. 557.

[255] *Ibid.*

> yang pengertian wilayah itu hanyalah nusantara dan laut wilayah. Kecuali kalau bapak mengatakan lain. Kalau bapak mengatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip nusantara dan mempunyai juga kewenangan-kewenangan lain di luar prinsip wawasan nusantara itu, formulasinya menjadi berubah sama sekali. Kalau itu yang dimaksudkan. *Nah*, tapi saya kira bukan itu yang bapak maksudkan. Kalau yang bapak maksudkan adalah wilayah, yang wilayah itu hanyalah nusantara dan laut wilayah. Itu yang menurut konvensi hukum laut mempunyai kedaulatan wilayah. Yang di luarnya tidak wilayah Pak. *Nah*, masalahnya di sini kalau boleh saya katakan, kalau Bapak hanya membatasi kepada darat, laut dan udara dengan argumentasi, itu sudah ada dalam konvensi hukum laut, darat, laut dan udara itu juga sudah ada. Jadi drop aja semua. Ya kan. Tidak perlu semuanya lagi.[256]

Kemudian, Dimyato Hartono berpendapat sebagai berikut.

> Saya kira lain ya, barangkali maksudnya. Ya mungkin karena Pak Hasjim Djalal fokusnya kepada masalah hukum lautnya sedangkan kita akan membicarakan batas negara (Interupsi: wilayah). *Iya*, batas wilayah negara. Jadi saya kira rumusan yang dikemukan itu awalnya "Negara Kesatuan Republik Indonesia", itu titik tolak kita. *Nah*, baru kita masuk cirinya apa? Negara kepulauan. *Kan* gitu. Ketika kita masuk bicara negara kepulauan, kepulauan, negara kepulauan itu inginnya adalah negara kepulauan bukan menurut versi kita, tapi yang diakui oleh dunia internasional. *Nah*, yang diakui dunia internasional itu ada konvensinya, konvensi hukum laut internasional. Begitu kita masuk kepada hukum laut internasional, dunia internasional dan kita sendiri sudah mengakui di situ ada hak dan kewajiban yang diatur seluruhnya di dalam konvensi tersebut yang sudah kita tanda tangani. Termasuklah yang mana wilayah, perairan nusantara, laut teritorial, *continues zone*, sampai mana, *exclusive economic zone*. Saya kira itu. Terima kasih.[257]

Selanjutnya, Jakob Tobing, selaku pimpinan rapat, mempersilakan pakar lain, Bagir Manan, untuk menyampaikan

[256] *Ibid.* hlm. 557-558.

[257] *Ibid.* hlm. 558.

pendapatnya. Bagir Manan, ahli hukum, mengungkapkan pemikirannya sebagai berikut.

> Terima kasih. Ada pertanyaan saya kepada, terutama pada Pak Hasyim, Profesor Yunil dan lain-lain, dan kita semua di sini. Seandainya dalam Undang-Undang Dasar ini tidak mengatur tentang wilayah ini apakah resiko yang akan timbul? Bukankah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sudah tertentu terutama berdasarkan perjanjian-perjanjian internasional kita. Jadi itu. Jadi apalagi kepentingan konstitusional untuk menyebutkannya dalam Undang-Undang Dasar. Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua, kalau ini kan suatu lukisan mengenai yang kita harapkan apa yang kita maksud dengan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tapi, lukisan ini apakah lukisan konseptual ataukah lukisan yuridis. Kalau ini lukisan konseptual maka lukisan ini bisa berlaku di mana saja, tinggal kita rubah subjeknya terhadap satu kondisi yang sama sehingga definisi seperti itu dari sudut pengertian hukum artinya menjadi tidak banyak. Kecuali secara konseptual. Saya ambil contoh misalnya. Bukan. Ini sekedar ilustrasi. Definisi yuridis itu artinya selain memberikan identitas-identitas yuridis juga dengan mudah sekali memperhitungkan akibat-akibat yuridis yang akan timbul. Misalnya begini, kalau kita katakan Indonesia adalah negara bekas jajahan Belanda yang merdeka 17 Agustus itu kan identitasnya jelas, gitu ya. *Nah*, kalau lukisan seperti ini apakah memberikan identitas tidak? Dalam arti identitas yuridis bukan identitas konseptual. Jadi perlu sekali kalau memang apapun definisi kita tidak akan memuaskan dari sudut kepentingan hukum bahwa aturan-aturan hukum yang sudah berlaku sebagai akibat perjanjian-perjanjian internasional kita sudah memastikan inilah wilayah Indonesia, apakah masih diperlukan dalam Undang-Undang Dasar ini. Terima kasih, Pak.[258]

Selanjutnya, pimpinan rapat, Jakob Tobing, menyampaikan beberapa catatan sebagai berikut.

> Jadi, sekarang waktu sudah jam 03.12, kita 03.30 sudah harus masuk, sementara masih ada lagi lain yang masih belum kita selesaikan, tapi ada yang sudah kita minta kemarin ada konsepnya, bantuan dari pakar. Kalau boleh saya

[258] *Ibid.* hlm. 558-559.

menyimpulkan begini, dulu kita sudah sepakat Undang-Undang Dasar bukan sekedar dokumen yuridis. Dulu waktu mula-mula sekali, makanya kita meninjaunya dari berbagai aspek *comprehensivness* ada. Kemudian tadi saya bertanya, apakah secara yuridis kalau kita sebut tiga dari lima itu, itu salah tidak? Jawabnya tadi, tidak salah. Kalau kita sebut lima, apakah itu salah? Ternyata juga tidak salah. Ya. Jadi kalau sebut saja lima-lima nya, subjektif kita jadi ada di situ. Jadi lebih aman kan? Silakan Pak Dim.[259]

Dimyati Hartono dari F-PDI Perjuangan, masih ingin memperjelas soal konsep *archipelago state* dan batas-batas kewenangan yang dimiliki Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan.

Belum tentu ya. Kalau disebut lima-limanya, wilayah darat, laut termasuk seluruh kekayaan alam, itu tidak termasuk seluruhnya Pak, tidak seluruhnya.

Nah, ZEE, ZEE. Itu bukan wilayah Republik Indonesia. Tapi kita oleh hukum internasional, karena kita, konvensi itu melahirkan suatu konsepsi yang disebut *archipelagic state, archipelagic state* itu diberi atribut-atribut. Salah satu atributnya adalah ZEE yang berupa satu kewenangan diberikan kepada sebuah negara kepulauan untuk menarik garis panjangnya 200 mil, ya, menuju ke laut, *gitu*, yang karena itu maka ini secara hukum dinamakan *sui generis.* Dia bukan wilayah kedaulatan kita tapi kita diberi hak tertentu *to explore and exploit, nah* apa? Cuma jenis tertentu. Tidak semua kekayaan alam.[260]

Jakob Tobing, pimpinan rapat, mencoba memperjelas soal hak Indonesia dengan beberapa penegasan berikut.

Ok. Kalau gitu begini. Sekarang pertanyaannya adalah, kalau ini wilayah, tapi di luar wilayah kita, kita punya hak. Sekarang yang kita atur wilayah.

Ya. Sekarang yang kita atur wilayah. Kalau begitu, maka bukan seluruh, tapi kekayaan alam dan benda-benda yang terkandung di dalam wilayah itu hak kita. Diluar itu adalah yang diberikan oleh hukum internasional. *On top* dari pada ini kan? *Nah*, apakah pertanyaan berikut apakah kalau

[259] *Ibid.* hlm. 559.

[260] *Ibid.*

dirumuskan begitu, itu menyebabkan kita mengurangi *souvereign rights* kita? Rasanya tidak kan?[261]

Kemudian, Dimyati Hartono berpendapat sebagai berikut.

> Maaf ini. Mohon Pak Hasyim, saya kalau salah dikoreksi. Kita mengatakan, ya, katakanlah antara pulau Jawa dengan Kalimantan, ini dulu *open sea*.
>
> Kalimantan bukan Karimata. Kalimantan. Tapi dengan sistem yang kita sudah terima dengan *archipelagic state,* itu menjadi disebut perairan nusantara.
>
> Wilayah. Tetapi ada kewajiban internasioanal di situ. Yang kita tidak boleh *handle, navigation* yang ada di situ. Gitu loh. Jadi kalau kita itu terlalu rinci, nanti kita malah bisa bertentangan dengan apa-apa yang sudah disepakati dalam hukum internasional yang sudah menjadi undang-undang nasional kita.[262]

Jakob Tobing menjelaskan kembali apa yang ditegaskan sebelumnya.

> Maksud saya gini Pak. Ada beberapa hal yang terikat atau terkait dengan ini, yaitu masalah yang menyangkut wilayah, yang menyangkut kekayaan, yang menyangkut benda-benda, ya. Tapi kemudian ada lagi satu pengelompokan yang juga terkait. Kewajiban-kewajiban internasional. Yang seperti itu tadi. Kalau ini rumusannya begini ya, yang dimaksud itu adalah kekayaan alam dan benda-benda, apakah itu mengganggu terhadap kewajiban kita untuk menghormati hukum internasional. *Ndak*, kalau begitu kita merumuskan wilayah ini seperti ini, mungkin seluruhnya itu dikurangi, dan *on top* dari pada itu kita mempunyai *souvereign rights* di *continental shelf* dan mempunyai kewajiban menghormati hukum-hukum laut internasional, begitu ya. Silahkan Pak.[263]

Dimyato Hartono menyebut kembali rumusan yang pernah diusulkannya sebelumnya.

> Mohon maaf. Jadi, *ya* iya betul. Jadi saya, kalau boleh saya kembali kepada rumusan yang usulkan, merupakan

[261] *Ibid.* hlm. 559-560.

[262] *Ibid.* hlm. 560.

[263] *Ibid.*

> satu kesatuan, matra wilayah. Artinya dimensi darat, dimensi laut, dimensi udara itu merupakan satu kesatuan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang. Kata undang-undang itu bukan hanya national law tapi juga *international law*, karena *international law* itu sudah *ratified by* kita, *gitu loh* sehingga itu mengikat kita tapi juga mengikat dunia internasional. *Lah*, di dalamnya itu ada aturan mengenai navigasi, ada aturan mengenai kekayaan alam, juga termasuk benda-benda itu semua.[264]

Jakob Tobing, kemudian mohon kepada peserta rapat untuk segera menyatukan pendapat mereka dalam suatu rumusan

> Kalau saya usul agak praktis. Bagaimana kita mohon ini kepada senior-senior dan pakar-pakar ini untuk mencoba menyatukan rumusannya dan beberapa, mungkin satu jam, setengah jam. Terus kita bicara soal yang berikut. Mungkin supaya, waktu kita ini agak *mepet*. Mudah-mudahan bapak berkenan. Pak Dimyati, Pak Hasyim, dibantu dengan barangkali dengan Pak Happy, atau Pak Bagir ya.[265]

Soetjipto dari F-PDIP, meminta penjelasan soal kata *merupakan* dan *adalah*.

> Saya soal kecil. Saya itu selalu *concern* mengenai bahasa. Sampai sekarang saya itu tidak bisa membedakan antara 'merupakan' dan 'adalah'. Seperti itu 'merupakan', merupakan kesatuan wilayah. Kalau 'merupakan' itu kayanya kok bukan. Banyak itu 'merupakan' ditulis, yang selalu saya baca, *loh kok* 'merupakan' ya. Saya gak tau, itu *feeling* bahasa saya. Kalau *grammar* saya *nggak* tahu itu, bagaimana. Kalau umpama 'merupakan' itu wilayah yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah atau wujudnya yang wujudnya adalah kesatuan wilayah. Jadi wujudnya. Bukan 'merupakan' lagi.[266]

Pertanyaan Soetjipto dijawab oleh Junaiyah H.M., ahli bahasa sebagai berikut.

> Biasanya kata 'adalah' dipakai untuk membuat definisi yang sama dengan '*is*' bahasa inggrisnya itu, lalu 'merupakan' itu

[264] *Ibid.*

[265] *Ibid.*

[266] *Ibid.* hlm. 561.

> bisa diganti dengan 'memang' atau 'menjadi' atau 'wujud', ya. Jadi biasanya yang untuk definisi itu 'adalah'. Tapi itu biasanya, artinya ada kemungkinan 'adalah' yang tidak merupakan definisi tetapi deskripsi.[267]

Jakob Tobing, pimpinan rapat, kembali kepada keinginan sebelumnya untuk segera menyatukan pendapat-pendapat yang ada dalam suatu rumusan.

> Bagaimana. Terima kasih Ibu jun. Bagaimana kalau berkenan Pak Dim, Pak Hasyim, Pak Bagir, ya dan mungkin Pak Woto. Interupsi prosedur ya. *Point of order* ya. [268]

Perdebatan dan rumusan akhir pasal tentang wilayah negara baru bisa disepakati dalam Rapat Paripurna Komisi A, Hari Senin, 14 Agustus, 2000. Rapat dibuka pukul 14.20 WIB dan dipimpin oleh Antonius Rahail dari F-KKI. Agendanya adalah mendengarkan laporan hasil tim perumus atau lobi antara pimpinan komisi dan pimpinan fraksi ataupun yang mewakili fraksi-fraksi atas materi wilayah negara dan pemerintah daerah serta satu bagian mengenai hak asasi manusia.

> Terima kasih rapat Komisi A yang kami hormati, skors kami cabut dan rapat ini dibuka kembali.
>
> Sesuai dengan agenda kita saat ini ialah mendengar laporan dari hasil tim perumus atau lobi antara Pimpinan Komisi dan Pimpinan Fraksi, ataupun yang mewakili fraksi-fraksi atas materi wilayah negara dan pemerintah daerah serta satu pointer mengenai hak asasi manusia yang tadi diusulkan dan telah kita sepakati untuk dibuat rumusan.
>
> Oleh karena itu, perkenankan kami untuk membacakan hasil rumusan. Yang pertama mengenai Bab IXA tentang Wilayah Negara. Perlu kami sampaikan bahwa dalam pertemuan yang memang cukup lama sehingga beberapa kali sidang ini harus mengalami skors karena itu melibatkan para ahli dan juga para profesional di bidang kewilayahannya ini dan oleh karena itu dirumuskan hasilnya sebagai berikut: Bab XIA Wilayah Negara, Pasal 25E, maaf Bab IXA Wilayah Negara Pasal 25E:
>
> "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara Kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang

[267] *Ibid.*

[268] *Ibid.*

batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang".[269]

Pada 15 Agustus 2000, Ketua Komisi A MPR RI, Jakob Tobing, melaporkan hasil rumusan ketentuan wilayah negara di Rapat Paripurna MPR RI sebagai berikut.

> Setelah melakukan pembahasan terhadap Materi Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR sesuai dengan penugasan yang dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1999, Komisi A telah mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dirumuskan guna diteruskan ke Sidang Majelis untuk memperoleh pengesahan sebagai perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dengan rumusan sebagai berikut:
>
> ...
>
> Bab IXA. Wilayah Negara Pasal 25E:
>
> "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang." [270]

C. Hasil Pembahasan

Setelah seluruh fraksi menerima rancangan yang telah disampaikan oleh Komisi A melalui tanggapan akhir fraksi-fraksi pada Rapat Paripurna ke-8, 15 Agustus 2000, pada 18 Agustus 2000 Ketua MPR RI, M. Amien Rais, mengesahkan Bab IXA tentang Wilayah Negara, Pasal 25A:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang".

[269] *Ibid.* hlm. 605.

[270] *Ibid.* hlm. 636-637.

BAB IX
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Ketentuan tentang atribut negara Indonesia dalam UUD 1945 awalnya tercantum dalam Bab yang berjudul Bendera dan Bahasa. Setelah perubahan UUD 1945, judul tersebut berubah menjadi Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Bunyi ketentuan atribut sebelum perubahan adalah

BAB XV
BENDERA DAN BAHASA
Pasal 35
Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.
Pasal 36
Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pembahasan tentang atribut negara ini dapat disimak sejak masa awal pembahasan perubahan UUD 1945 tahap kedua, yaitu Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999. Rapat yang dipimpin oleh Jakob Tobing diisi dengan agenda pengantar musyawarah fraksi.

Pemaparan dimulai dari F-TNI/Polri yang disampaikan oleh Hendy Tjaswadi sebgai juru bicara F-TNI/Polri. Hendy menyatakan

> Kesembilan: Dalam Bab XV Bendera dan Bahasa judul Bab dilengkapi sehingga menjadi : Bendera, Bahasa, Lagu Kebangsaan, dan Lambang Negara. Rumusannya dimasukkan pada Pasal-Pasal baru sehingga menjadi berbunyi :
>
> Pasal 36 A : Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.
>
> Pasal 36 B : Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan tulisan "Bhinneka Tunggal Ika". [1]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-5, 9 Desember 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf tentang penjelasan dan tanggapan fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945, Zain Badjeber menyampaikan pendapat fraksinya, F-PPP, sebagai berikut.

> Kedelapan, atribut kenegaraan perlu dirinci di dalam UUD ini termasuk misalnya uang yang dipergunakan oleh Republik Indonesia dalam rupiah, bendera, lagu kebangsaan dan sebagainya, atribut-atribut kenegaraan dimaksud belum sepenuhnya terinci di dalam UUD ini.
>
> Kesembilan, semua sepakat HAM lebih diperinci dengan menuangkan Tap MPR tentang HAM ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. [2]

Pembahasan mengenai perubahan Bab XV juga muncul dalam Rapat PAH I BP MPR ke-6, 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Rapat tersebut mengagendakan penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap Materi Perubahan UUD 1945. Dalam kesempatan itu, F-PDU yang diwakili oleh Asnawi Latief menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Ketiga, hal-hal baru yang perlu masuk dalam batang tubuh UUD 1945, misalnya tentang kejaksaan agung, kepolisian, wilayah negara, rincian HAM, bendera, lagu kebangsaan,

[1] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 136.

[2] *Ibid.,* hlm. 159.

> dan lambang negara dengan motto Bhinneka Tunggal Ika, dan norma-norma yang tercantum dalam penjelasan. [3]

Kemudian, dilanjutkan dengan pendapat F-TNI/Polri yang disampaikan oleh Taufiqurrohman Ruki mengenai perubahan Bab XV. Menurutnya, judul Bab XV: Bendera dan Bahasa, perlu dilengkapi sehingga menjadi Bendera, Bahasa, Lagu Kebangsaan, dan Lambang Negara. Rumusannya dimasukkan ke dalam pasal-pasal baru seperti berikut.

> Pasal 36 A : Lagu kebangsaan ialah Indonesia Raya.
>
> Pasal 36 B : Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan tulisan Bhineka Tunggal Ika. [4]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-8 pada tanggal 14 Desember 1999 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda Diskusi Hasil Pengantar Musyawarah, Tanggapan Fraksi, dan Dengar Pendapat, serta Kompilasi Permasalahan. Asnawi Latief dari F-PDU menekankan pentingnya bendera dan lambang negara.

> Yang kedua, yang belum lengkap itu masalah bendera barangkali di sini, tidak ada itu bendera. Jadi, lambang itu harus dipisahkan. Lambang saya kira ini Garuda Pancasila itu. Jadi, masalah bendera itu perlu dicantumkan juga di dalam Undang-Undang Dasar 1945 supaya tidak ada lagi ada bendera-bendera lain yang berkibar di tanah air ini. Apakah bendera GAM, atau bendera Papua Nugini atau Papua Irian Jaya, Papua Merdeka. [5]

Pembahasan tentang perubahan Bab XV juga kembali muncul dalam Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999, dengan agenda dengar pendapat dengan para pakar. Dalam rapat tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa biasanya berbagai identitas negara, seperti bahasa, lambang negara, lagu kebangsaan, dan lain-lain dimuat dalam UUD.

> Dan yang ketiga, itu biasanya berbagai identitas negara. Itu selalu dimuat di dalam undang-undang dasar, misalnya bahasanya, kemudian lambang negara dan hal-hal

[3] *Ibid.,* hlm. 171.

[4] *Ibid.,* hlm. 184.

[5] *Ibid*., hlm. 283.

> semacam itu ya, bahkan lagu kebangsaan ada. Ada yang unik mengenai masalah wilayah negara. Ternyata tidak semua undang-undang dasar negara itu memuat tentang wilayah negaranya. Undang-undang dasar Jerman misalnya memuat, karena dia menentukan negara-negara bagian yang menjadi anggota federasi Jerman. [6]

Usulan perubahan Bab XV muncul juga dalam Rapat PAH I BP MPR ke-11, 4 Februari 2000, dengan agenda membahas laporan hasil kunjungan kerja ke daerah. Pimpinan rapat, Jakob Tobing menyampaikan bahwa agenda pada rapat tersebut adalah mendengarkan atau menerima laporan dari tiap tim sehingga laporan tersebut menjadi milik daripada PAH I.

> Terima kasih. Jadi ini, kita secara resmi mendengar atau menerima laporan dari tiap Tim sehingga dengan demikian laporan itu menjadi milik dari pada Panitia Ad Hoc I. Dan untuk selanjutnya kami berharap bahwa Tim itu, selalu melihat bahwa usul-usul itu dibicarakan di dalam proses berikut, terlepas dari pada masalah diterima atau tidak, tapi ada yang meneruskan. Terima kasih.
>
> Saya hanya ingin menyampaikan mengingatkan kembali bahwa apa-apa yang disampaikan melalui microphone di sini, itu terekam dan menjadi bagian dari pada dokumen kita, walaupun tentunya untuk penyajian selanjutnya selalu ada penyaringan-penyaringan. Terima kasih kepada Tim I.
>
> Berikutnya kami persilakan dari Tim yang ke Sumatra Barat dan Sumatra Selatan. Siapa jubirnya, Pak Patrialis ? Oh, Pak Hatta, silakan! [7]

M. Hatta Mustafa, anggota F-PG, dari Tim I menyampaikan pendapatnya bahwa Pasal 37 perlu dilakukan perubahan, terutama perlu adanya penambahan ketentuan tentang lagu kebangsaan dan lambang negara.

> Pasal 37, perlu diubah karena belum menampung apabila suatu amendemen dan akan di-amendemen kembali.
>
> Hal-hal yang baru perlu masuk dalam Undang-Undang Dasar yaitu lagu kebangsaan, lambang negara, Kepolisian harus independen. [8]

---

[6] *Ibid.,* hlm. 329.

[7] *Ibid.,* hlm. 441.

[8] *Ibid.,* hlm. 442.

Setelah Hatta Mustafa, pimpinan rapat, Jakob Tobing, mempersilakan Tim II dengan juru bicara Valina Singka Subekti untuk menyampaikan laporannya. Setelah itu, Jakob Tobing mempersilakan tim dari Yogyakarta, Bali, dan Jawa Timur yang dipimpin oleh Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP untuk melaporkan hasilnya.[9]

Lukman dari F-PPP melaporkan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan Pancasila, lambang negara, lagu kebangsaan, bendera dan sebagainya sepakat diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar.

> Lalu yang berkaitan dengan Pancasila, lambang negara, lalu lagu kebangsaan, bendera dan sebagainya itu semuanya sepakat untuk itu diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar kita. [10]

Jakob Tobing kemudian juga mempersilakan kepada tim dari NTT yang diwakili oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB,[11] yang melaporkan bahwa lambang negara dan bendera negara perlu diatur dalam UUD.

> Kemudian mengenai lambang negara, bendera negara, ada beberapa peserta agar diatur dalam Undang-Undang Dasar dan tidak ada keberatan mengenai usulan ini. Sedangkan mengenai jenis dan mata uang ada perbedaan pendapat apakah diatur dalam Undang-Undang Dasar atau dalam undang-undang saja. [12]

Pentingnya bahasa nasional sempat diungkapkan oleh Asnawi Latief dari F-PDU dalam Rapat PAH I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000. Agenda pada rapat tersebut yaitu dengar pendapat dengan AIPI, PWI, AJI, dan MPPI.

> Mohon kalau ini keliru dikoreksi, termasuk juga Pasal 36 mengenai bahasa dan tulisan daerah. Ini hampir musnah, Pak. Anak saya sudah tidak bisa menulis *ho no co ro ko* itu. Sebagai orang Jawa kepingin anaknya itu juga melanjutkan budaya Jawa itu, walaupun tidak Jawa sentris, tetap dia

---

9 *Ibid.*, hlm. 447.

10 *Ibid.,* hlm. 449.

11 *Ibid,* hlm. 453.

12 *Ibid.,* hlm. 454-455.

> sebagai bangsa Indonesia. Itu sudah musnah, hampir. Kenapa ini tidak dipelihara? Walaupun kita menyatakan bahasa kita bahasa nasional, bahasa Indonesia. [13]

Usulan perubahan Bab XV juga muncul dalam Rapat PAH I BP MPR ke-20, 24 Februari 2000. Rapat tersebut diselenggarakan dengan agenda dengar pendapat dengan Universitas Jember. Pimpinan rapat ke-20 PAH I BP MPR, Jakob Tobing dalam kesempatan tersebut mempersilakan tim dari Universitas Jember untuk menyampaikan masukannya.[14] Samsi Husairi dari Universitas Jember kemudian menyampaikan pendapatnya tentang perlunya perubahan Bab XV Bendera dan Bahasa agar diubah menjadi Bab XV yang di dalamnya juga memuat tentang atribut negara, yang berisi bendera, lagu kebangsaan, bahasa, dan lambang negara.

> Memasuki yang kedua, usulan substansi yang perlu diubah:
>
> .....
>
> Bab XV Bendera dan Bahasa. Diusulkan Bab XV menjadi Bab tentang Atribut Negara yang berisi bendera, lagu kebangsaan, bahasa, dan lambang negara. [15]
>
> .....

Secara substansi Samsi Husairi juga menyampaikan perubahan pada batang tubuh yang terkait dengan bendera, lambang negara, dan bahasa.

> Yang ketiga, implementasi usulan substansi yang diubah dalam batang tubuh, materi Undang-Undang Dasar 1945, kemudian materi perubahan.
>
> .....
>
> Pasal 35: "Bendera Indonesia ialah Sang Merah Putih", usul perubahan untuk Pasal 35:
>
> a. Bendera Indonesia ialah Sang Merah Putih
> b. Lambang Negara Indonesia ialah Garuda Pancasila

[13] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 312.

[14] *Ibid,* hlm. 412.

[15] *Ibid.,* hlm. 412-413.

Pasal 36: "Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia." Usul perubahannya Pasal 36:

a. Bahasa negara ialah Bahasa Indonesia

b. Lagu kebangsaan Indonesia ialah Indonesia Raya[16]

...

Selanjutnya Ali Hardi Kiaidemak (FPP) menegaskan pentingnya atribut negara dicantumkan dalam batang tubuh.

> Lalu mengenai istilah atribut negara itu memang kami khawatir menggunakan atribut itu Pak, jangan-jangan artibut drumband tadi ada ala atribut partai politik atau lalu atribut itu lalu ke baju seragam ke apa, ke insight atau apa gitu. Kami sependapat bahwa perlu simbol-simbol yang menunjukan identitas negara kita ini perlu dicanangkan atau dicantumkan di dalam "batang tubuh" ini. [17]

Pataniari Siaahaan (FPDIP) kemudian menjelaskan mengenai kondisi nilai-nilai kebangsaan dan mempertanyakan pentingnya simbol-simbol kebangsaan dimasukkan dalam UUD.

> *Nah*, maksud kami pada saat Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan, memang suasana kebatinan seluruh *the founding fathers* memang kebangsaan, Pak. Karena pergolakan penjajahan dari 1908-1928 sepenuhnya gitu Pak. Sehingga semua tafsir itulah tafsir bangsa. *Nah*, hal ini sekarang *kan* meluntur Pak, meluntur oleh karena berbagai tindakan ketidakadilan, kesenjangan, sehingga umumnya secara sosiologis masyarakat itu kalau merasa tertekan, termarjinalkan, mereka lari kepada kepompongnya, (subyektivitas primer). Merasa seolah-olah dia akan terlindung dengan pengertian otonomi, dengan pengertian suku, dengan pengertian kelompok. Padahal dalam pertarungan global, itu sebenarnya mereka akan terpukul habis.
>
> Untuk ini kami ingin menanyakan menurut Bapak apakah masih perlu masalah kebangsaan ini dimasukkan di sini? Karena masalah simbol tadi yang ada hanya bahasa kebangsaan, bendera kebangsaan. Tapi konsep bangsa itu menurut Bapak masih perlu atau tidak? Karena realita

[16] *Ibid.,* hlm. 413-414.

[17] *Ibid.,* hlm. 418.

> kedepannya, ini memang, kemungkinan bangsa ini bubar itu besar sekali, Pak.
>
> Kalau kami ingat teman-teman yang berangkat ke Irian misalnya, di Papua mereka mengatakan dari semula Papua beda dengan Indonesia, dan landas *continent*-nya mereka tidak masuk (mediteranian). Dari rambut, dari segala macam tidak ada hubungannya dengan Indonesia. Sehingga pengertian mereka, bangsa itu harus satu suku yang sama, dia *tribe state* begitu Pak. *Nah*, hal ini kami pikir kalau memang kita bicara kepentingan bangsa perlu apa tidak menurut Bapak ini dimasukkan, karena suasana kebangsaan sekarang beda dengan tahun 1945. [18]

Menanggapi pertanyaan tersebut Prof. Dr. Cuk Irawan dari Universitas Jember kemudian menjelaskan.

> Apakah masih perlu kebangsaan itu dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar, ini kalau itu uraian-uraian kebangsaan, barangkali tidak perlu. Jadi kami tidak membicarakan kebangsaan sampai di sana. Kami hanya melihat apa yang ada di Undang-Undang Dasar itu. Kami tidak ingin menambah dalam artian substansial, karena kami takut kualat, kira-kira begitu. Karena itu sudah dicanangkan katanya sudah begini, begitu, dalam perdebatan dan sebagainya. Kira-kira begitu, kemudian dalam pembukaan masih perlu...itu, ndak usah, kebangsaan... tadi sudah, Pak. Peran dan fungsi lembaga negara bahwa kedaulatan... sudah. Bagaimana anggota MPR...Barangkali itu dulu, Pak. [19]

Pada rapat PAH I BP MPR RI ke-21, 25 Februari 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, Laksamana TNI. Widodo AS. (Panglima TNI) menyampaikan pandangannya mengenai perubahan UUD 1945 termasuk mengenai lambang negara dan lagu kebangsaan.

> Tentara Nasional Indonesia, sesuai dengan paradigma baru, secara konsisten melalui reposisi, redefinisi, dan reaktualisasi perannya, sebagai alat negara, dan mengantisipasi terhadap perannya di masa datang sebagai alat negara untuk melindungi, memelihara, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik

[18] *Ibid.,* hlm. 421.

[19] *Ibid.,* hlm. 429-430.

> Indonesia, terhadap ancaman dari luar, dan dari dalam negeri dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan memberikan darma baktinya di dalam membantu penyelenggaraan pembangunan.
>
> Setelah kami menyampaikan masukan terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan Tentara Nasional Indonesia maka kami juga ingin memberikan sumbangan pemikiran beberapa hal yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan nasional, khususnya berkenaan dengan keutuhan wilayah nasional, persatuan bangsa, kemakmuran, dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia di masa mendatang.
>
> Pertama, keberadaan lambang Garuda Pancasila dan lagu kebangsaan Indonesia Raya. [20]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR RI ke-22 yang dipimpin Harun Kamil, tanggal 28 Februari 2000 dengan agenda dengar pendapat dengan IAIN Syarif Hidayatullah dan Institut Teknologi Bandung (ITB), Rizal Zaenudin Jamin dari ITB menyampaikan pandangannya terkait dengan nilai-nilai kebangsaan.

> Lima topik tersebut adalah yang pertama, Falsafah dan Wawasan Kebangsaan. Wawasan kebangsaan yang kuat kita perlukan, kita ketahui untuk menghadapi ancaman disintegrasi, tetapi di dalam Undang-Undang Dasar 1945 wawasan kebangsaan itu tidak disebutkan secara eksplisit. Pada tahun 1945 dulu barangkali, kita merasa bahwa definisi bangsa itu telah dijiwai dan dihayati oleh masyarakat kita, yang diawali dengan Sumpah Pemuda barangkali dan kita juga bisa baca dari referensi. Bahwa Indonesia itu pertama kali oleh orang Belanda disebut tahun 1887 dengan nama insulende atau semangatnya yang mendahului ada sejak abad keempat belas dalam buku Negarakertagama, Bhineka Tunggal Ika.
>
> Dalam hal ini ITB berpendapat kita perlu mengembangkan falsafah kebangsaan yang dapat tetap menyatukan bangsa Indonesia, yang bertumpu pada konsep fundamental yang kokoh dan dapat diterima seluruh pihak serta menjadi dasar bagi kita untuk tetap hidup bersama. Dan dalam kesempatan ini barangkali kita akan melihat nanti, ada

[20] *Ibid.,* hlm. 438-440.

> suatu alternatif yang dapat dipertimbangkan, adalah realitas geopolitik benua maritim. Suatu tatanan alam anugerah Tuhan sumber seluruh sumber yang lengkap dari seluruh aspek kehidupan yang dapat menjadikan suku-suku bangsa kita menjadi senasib. Dan bukan hanya senasib, senasib mungkin konotasinya negatif, tapi seperuntungan dan merasa menjadi satu. [21]

Pendapat mengenai kebhinekaan juga diungkapkan oleh Filino Harahap dari ITB dalam rapat tersebut.

> Benua Maritim Indonesia harus dianggap sebagai *lebensraum*, mohon maaf tolong dibetulkan itu *lebensraum* sebetulnya, ruang gerak untuk hidup. Ini berarti bangsa Indonesia harus hidup dari dan dengan laut. Jika diuraikan secara konkret, ini berarti bahwa kelautan Indonesia harus merupakan sumber nafkah, sumber kesempatan kerja, sumber pengembangan kekuatan ekonomi, sumber untuk mengembangkan sains dan teknologi. Sumber atau lahan untuk mengatur siasat dan seni pertahanan dan sumber pemersatu, saya kira ini yang ada kaitannya nanti dengan wawasan kebangsaan, sumber inspirasi bagi seniman, ilmuwan, negarawan dan pemikir.
>
> Mengenai wawasan kebangsaan Pak Zain menyampaikan bahwa Benua Maritim Indonesia menggariskan suatu landasan yang berawal dari prinsip geoekologi yang sangat bervariasi, yang disebut keanekaragaman biogeoetnik dan sosiokultural. Jadi Tuhan Yang Maha Kuasa menganugerahkan kepada bangsa Indonesia suatu tanah, air yang amat bervariasi, oleh karena itu etika pluralitas kadang-kadang di ITB kita sebut juga sebagai etika kebhinekaan, itu harus menjadi landasan pandangan bangsa Indonesia, yaitu keanekaragaman. [22]

Usulan perubahan Bab XV muncul juga dalam Rapat PAH I BP MPR ke-26, 3 Maret 2000,yang diselenggarakan dengan agenda dengar pendapat umum dengan paguyuban warga Tionghoa. Rapat PAH I BP MPR Ke-26 tersebut dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Kemudian, Slamet mempersilakan kepada ibu-ibu dari Kowani untuk menyampaikan pendapatnya. [23] Irma

---

[21] *Ibid.,* hlm. 502.

[22] *Ibid.,* hlm. 504.

[23] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002)

Alamsyah dari Kowani kemudian menyampaikan pendapatnya tentang perlunya tambahan dua pasal, yaitu Pasal 37 dan Pasal 38. Pasal 37 mengenai lambang negara, sedangkan Pasal 38 mengenai lagu kebangsaan.

> Jadi inilah *pointer-pointers* secara ringkasannya kami sampaikan dan secara pasal demi pasal. Oleh karena waktu, kami tambahkan lagi nanti akan disampaikan oleh Sekjen kami juga mengenai tambahan dua pasal yaitu Pasal 37 dan Pasal 38. Yaitu mengenai lambang negara kesatuan republik Indonesia itu adalah Pasal 37. Kemudian Pasal 38 Lagu Kebangsaan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Lagu Indonesia Raya.
>
> Jadi, hal-hal ini mengingat akan adanya kemungkinan atau pemikiran-pemikiran akan tergoyangnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, kami berkewajiban untuk menyampaikan bahwa di dalam amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini sudah tertera dengan terbunyi dan inilah hal-hal pokok yang ingin kami sampaikan pada kesempatan ini.[24]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf kembali mempersilakan Irma Alamsyah untuk menyampaikan pendapatnya yang belum disampaikan mengenai usulannya yang telah disampaikan.[25] Irma Alamsyah dari Kowani menambahkan penjelasan mengenai perubahan Pasal 37 menjadi Pasal 38.

> Kemudian halaman 20, kolom 3, Bab XV, ditambahkan Mbak, setelah dirubah bendera dan bahasa, koma bahasa ya, koma lambang negara dan lagu kebangsaan.
>
> Barangkali ini kemudian pasal-pasal berikutnya akan menyesuaikan dan kalau seandainya Pasal 37 lambang negara, Pasal 38 Lagu kebangsaan diterima otomatis Pasal Undang-Undang Dasar 1945 menjadi 39 pasal. Dasar negara Pancasila, ya bisa juga ya Pak untuk mengantisipasi. Ya, terima kasih Pak. Tanda sudah nyambung, Pak. *Nyambung* kayaknya Pak, barangkali ada Ibu-ibu yang ingin menambahkan. Kami silakan. [26]

Tahun Sidang 2000 Buku Tiga (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009)., hlm. 182.

[24] *Ibid.,* hlm. 186.

[25] *Ibid,* hlm. 186

[26] *Ibid,* hlm. 187.

Menanggapi pendapat yang disampaikan oleh Irma Alamsyah dari Kowani, Slamet menyampaikan penjelasannya sebagai berikut.

> Terima kasih. Demikian Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak sekalian usul, saran perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dari Kongres Wanita Indonesia. Khusus mengenai Pasal 9, yang di situ berupa permintaan penjelasan, saya kira kita anggap saja Ibu usul supaya ditambahkan kata atau Pimpinan DPR saja supaya kita tidak usah menjelaskan apa-apa wewenang kita untuk menjelaskan itu. Yang lain-lain, saya kira kita semua sudah paham tadi, ada beberapa hal yang diberi tekanan sekarang ini supaya kata-kata negara itu selalu ditambah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena sekarang banyak bergoyang katanya negara kita ini. Rupanya Ibu-Ibu ini ingin supaya walaupun ada *goyangan* tapi tetap *mantep*. [27]

Selanjutnya, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf menawarkan kepada para anggota PAH I untuk memberikan tanggapan mengenai berbagai pertanyaan dan usulan yang disampaikan oleh Irma Alamsyah dari Kowani. Pada saat itu, yang telah mendaftar sebagai pembicara ialah Hendy Tjaswadi, Asnawai Latif, Hatta Mustafa, Valina Singka Subekti, Lukman Hakim Saefuddin, Hobbes Sinaga, dan Pataniari Siahaan.

> Selanjutnya yang mau berbicara yang pertama Pak Hendi, Pak Asnawi, Pak Hatta, Ibu Valina, Pak Lukman, Pak Hobbes Sinaga, masih ada? Pak Pataniari, jadi ada berapa pembicara nih? Pak Hendi kemudian Pak Asnawi, Pak Hatta, Ibu Valina, Pak Lukman, Pak Hobbes dan Pak Pataniari.
>
> Kami persilakan Pak Hendi sebagai pembicara pertama, Pak Hendi ini dari Fraksi TNI/Polri. [28]

Hendy Tjaswadi menyatakan sikap setuju dengan usulan yang disampaikan oleh Kowani di atas.

> Kemudian mengenai aturan peralihan barangkali Bu, yang Pasal 1, 3, 4 itu tidak sesuai lagi dengan kondisi sekarang kalau misalnya kita singgung. Aturan tambahan juga Pasal

[27] *Ibid,* hlm. 188.

[28] *Ibid.*

> 1 dan 2 tidak sesuai kalau yang sesuai kalau menyinggung aturan peralihan barangkali Pasal 2 yang sesuai. [29]

Berbagai usulan dan masukan mengenai rumusan Bab XV juga berkembang dalam Rapat PAH I BP MPR ke-27, 7 Maret 2000. Rapat ke-27 tersebut diselenggarakan dengan agenda "Dengar Pendapat Umum dengan Para Pakar". Rapat dipimpin oleh Slamet Effendy dari F-PG. Setelah mendengarkan masukan dari Teuku Yakob, pimpinan rapat mempersilakan Sardjono Jatiman untuk memberikan masukkan dan usulannya.[30] Sardjono mengusulkan pentingnya memasukkan lambang negara *Bhineka Tunggal Ika*.

> *Nah*, mungkin untuk menegaskan itu karena di dalam Undang-Undang Dasar tidak disebutkan lambang negara. Barangkali ada baiknya lambang negara dimasukan, di mana kata "Bhinneka Tunggal Ika" itu masuk sebagai salah satu kesepakatan. Dan bhinneka disebutkan di awal. Jadi tunggalnya itu merupakan suatu proses yang kemudian, bukan proses rekayasa saya kira. Bukan *enginering*. Tapi dia merupakan transformasi. Pada suatu saat akan terjadi itu. Sehingga nanti pada suatu saat tertentu yang disebut.., jadi seperti kita sekarang ini ada orang Betawi ada orang Jakarta. Nanti ada orang Sumatera Utara dan ada orang Batak. Jadi proses migrasi akan berjalan seperti itu, sehingga di setiap daerah terjadi proses-proses sosial yang berjalan dengan sendirinya. Terjadilah apa yang disebut *cross-cutting* antar suku, antar agama dan itu yang mungkin akan kita lakukan. Sehingga batas-batas etnik akan hilang dengan sendirinya.
>
> *Nah*, saya kira memang apa ya..., *multi culturalism* perlu kita kembangkan di negeri ini. Karena bagaimanapun juga, masyarakat majemuk itu selalu rawan dengan pertentangan-pertentangan. Tapi janganlah konflik itu ditiadakan. Karena konflik adalah hal yang wajar, yang ditiadakan adalah penyelesaian konflik dengan kekerasan. *Nah*, ini yang seharusnya dihindari. *Nah*, dengan demikian maka proses menjadi Indonesia itu akan terus berjalan. Sedangkan negara Indonesia memang sudah terbentuk

[29] *Ibid.,* hlm., 189.

[30] *Ibid.,* hlm., 227.

> tapi jangan dianggap bahwa bangsa Indonesia merupakan bentuk final ketika kita merdeka tahun 1945. [31]

Dalam rapat PAH I BP MPR ke-30, 5 April 2000 berbagai usulan dan masukan tentang perubahan Bab XV juga berkembang. Rapat dipimpin oleh Jakob Tobing tersebut dilakukan dengan agenda laporan masing-masing tim yang melakukan kunjungan ke daerah. Harun Kamil dari F-UG menyampaikan hasil seminar bidang politik yang diselenggarakan di Banjarmasin pada 20-21 Maret 2000 bekerja sama dengan Assosiasi Ilmu Politik Indonesia. Berkaitan dengan batang tubuh UUD 1945. Poin tentang Pendidikan dan bahasa Pasal 35 dan 36, Bab XV tentang simbol-simbol negara yang berisi bendera negara, lambang negara, bahasa negara, ibukota negara, lagu kebangsaan atau simbol-simbol lain.[32]

Harun Kamil, pimpinan PAH I BP MPR pada Rapat ke-6 BP MPR tanggal 23 Mei 2000, yang mengagendakan laporan pelaksanaan tugas PAH MPR melaporkan sebagai berikut.

> Usulan pengubahan dan usulan baru pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang kami himpun dari hasil RDPU, seminar, kunjungan ke daerah, study banding, dan surat yang disampaikan melalui PAH I antara lain meliputi:
>
> 1. Usulan pengubahan menyangkut:
>   0. Bendera dan Bahasa, Pasal 35 dan Pasal 36.
> 2. Usulan tambahan/pasal baru menyangkut:
>   s. Bendera dan Bahasa. [33]

Pada Rapat Lobi PAH I BP MPR, 23 Mei 2000 dengan agenda pembahasan Bab II UUD 1945 tentang MPR. Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP membacakan rumusan bab dengan menempatkan Bab XVIII untuk Bendera, Bahasa, dan Lambang.

> Sepuluh, Warga Negara dan Penduduk. Dengan catatan kalau HAM tidak menjadi bab tersendiri, maka bisa

[31] *Ibid,* hlm. 230-231.

[32] *Ibid,* hlm. 370-371.

[33] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009)., hlm. 203-204.

masuk pada bab ini. Menyangkut Hak Asasi Manusia. Lalu yang kesebelas, itu Perekonomian Nasional. Bab dua belas, menyangkut hubungan luar negeri. Tiga belas, Pertahanan Negara. Bab empat belas, Kesejahteraan Sosial. Bab berikutnya, Bab Agama. Bab enam belas, Kebudayaan. Bab tujuh belas, Pendidikan Nasional. Bab delapan belas, Bendera, Bahasa dan Lambang. Terakhir sembilan belas, Pengubahan. Wilayah, memang kami tidak mengusulkan masuk dalam... Saya sudah jawab itu. [34]

Selanjutnya mengenai penempatan bab, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengemukakan pendapatnya.

Yang berikutnya bab tujuh belas, sementara ini seperti yang disampaikan Pak Hendi tadi kami menggabungkan Bendera, Bahasa, Lambang, Lagu, dan Wilayah di sini, di satu kelompok di sini. Jadi bukan kami tidak setuju pada usulan teman Golkar masalah wilayah sebenarnya tapi pengelompokkannya di sini menurut kami begitu. [35]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB juga menyampaikan usulannya.

dan XVIII tetap, Bendera dan Bahasa,... [36]

Pembahasan lebih lanjut tentang perubahan Bab XV dibahas dalam Rapat PAH I BP MPR ke-48. Rapat diselenggarakan pada 27 Juni 2000. Dengan agenda rapat ke-48 ini membahas rumusan Bab XV UUD 1945 tentang Bendera dan Bahasa. Rapat dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Kepada para anggota PAH I, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan hal sebagai berikut.

Hari ini, bapak-bapak sekalian, dengan demikian kita memasuki suatu pembicaraan yang berkaitan dengan masalah-masalah, yang berkaitan dengan simbol, yang berkaitan dengan negara kita.

Yang pertama adalah yang berkaitan dengan bendera.

Pada Pasal 35 yang bunyi ayatnya di sini adalah:

"Bendera negara Indonesia ialah Sang Merah Putih".

[34] *Ibid,* hlm. 223.

[35] *Ibid,* hlm. 228.

[36] *Ibid,* hlm. 229.

> Dan Pasal 36 nampaknya adalah tentang bahasa:
>
> "Bahasa negara ialah Bahasa Indonesia".
>
> Kita tidak tahu apakah Bab XV ini akan kita kembangkan kepada sesuatu yang lain, yang berkaitan misalnya oleh karena ternyata lambang negara itu baru disahkan melalui sebuah PP pada tahun 50-an. Apakah juga perlu misalnya ditarik di dalam konstitusi.
>
> Jadi, oleh karena itu kita nanti akan lihat. Dan kami sendiri berpendapat kalau lihat soal bendera sudah lama itu kita akui. Bahasa juga sejak sumpah pemuda. Mungkin lambang juga sebenarnya sudah hari-hari sudah jadi makanan kita. Tapi walaupun demikian kita akan mendengar pandangan dari fraksi-fraksi.
>
> Kemarin kita mulai dari PDIP, katanya sekarang menurut konferensi DPD I, yang Bali itu *loh*, katanya tidak boleh disingkat PDI-P tapi PDI-Perjuangan. *Iyalah* kita ikut-ikutanlah, ikut tidak menyingkat, begitu. [37]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi kemudian menyampaikan interupsi kepada pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf.

> Interupsi! Interupsi, Saudara Ketua. Interupsi saja.
>
> Jadi, sebelum dimulai PDI-Perjuangan, pada waktu kita memulai pembahasan ini, itu memasukkan masalah wilayah ke dalam Undang-Undang Dasar kita ini, amendemen. Karena kalau dikatakan bahwa bendera dan bahasa akan dikembangkan, *nah* ini saya menunjang ide ini. Tapi karena belum diketahui barangkali, saya menginginkan Fraksi Reformasi memasukkan wilayah negara itu sebagai salah satu pasal. Apakah digabung atau sebelum atau sesudah, itu tentu terserah kepada kesepakatan kita. Itu saja. [38]

Setelah menanggapi interupsi yang disampaikan oleh A. M. Luthfi, pimpinan rapat, mempersilakan F-PG untuk menyampaikan pendapatnya.[39]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyampaikan pendapatnya mengenai perubahan Bab XV UUD 1945. Ia menyampaikan usulan rumusan Pasal 35, Pasal 36 Ayat (2),

---

[37] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 166-167.

[38] *Ibid,* hlm. 167.

[39] *Ibid.*

Pasal 37, Pasal 38, dan Pasal 39 hendak dimuat dalam hasil perubahan Bab XV UUD 1945 sebagaimana disampaikannya berikut.

> Sebagaimana yang kita ketahui bersama, Bab XV Undang-Undang Dasar 1945 ini, memuat pasal yang menjelaskan tentang bendera negara dan bahasa negara. Fraksi Partai Golkar mencermati bahwa kedua hal tersebut adalah merupakan atribut-atribut negara.
>
> Di samping bendera dan bahasa, Undang-Undang Dasar 1945 juga memuat atribut lain yang selama ini tidak terumuskan sebagai atribut negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Yaitu lambang negara, semboyan negara, dan lagu kebangsaan sebagaimana halnya dengan atribut-atribut di negara lain. Atribut-atribut yang dimaksud di atas adalah merupakan salah satu alat untuk menegaskan integrasi nasional kita.
>
> Dalam kesempatan ini, kita melakukan amendemen ini, Fraksi Partai Golkar mengusulkan agar judul Bab XV yang semula berjudul Bendera dan Bahasa perlu diubah menjadi atribut negara. Hal ini dimaksudkan agar atribut-atribut yang selama ini hanya tercantum dalam Peraturan Pemerintah, dapat diangkat menjadi pasal tersendiri dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ini penting dalam rangka menghilangkan penjelasan-penjelasan yang sudah tidak kita perlukan lagi.
>
> Pasal 35 yang berbunyi:
>
> "Bendera Negara Indonesia ialah sang Merah Putih".
>
> Hemat kami, bunyi pasal ini tidak perlu diubah, demikian juga istilah sang tetap digunakan. Karena istilah ini sebenarnya merupakan penghormatan terhadap obyek yang dimaksud. Bendera Merah putih diberi imbuhan sang adalah untuk menegaskan bahwa bendera dengan dua warna merah, dan putih tersebut adalah bendera yang sudah lama dikenal oleh Bangsa Indonesia sebagai bendera pusaka.
>
> Kemudian Pasal 36. Semula berbunyi:
>
> "Bahasa Negara adalah Bahasa Indonesia".
>
> Perlu diubah menjadi dua ayat. Ayat tambahan kedua yang dimaksud berbunyi sebagai berikut, yaitu Ayat (2):
>
> "Bahasa-bahasa daerah merupakan bagian dari kebudayaan

Indonesia yang hidup, dihormati, dan dipelihara oleh negara".

Subtansi Ayat (2) ini, menjadi penting terutama untuk menegaskan di samping ada Bahasa Indonesia sebagai bahasa negara, kita juga mempunyai bahasa daerah yang merupakan bagian dari kebudayaan Indonesia yang hidup, dihormati, dan harus dipelihara oleh negara. Bahasa sebagai kebudayaan tersebut lahir dan timbul sebagai buah usaha akal budi seluruh rakyat Indonesia, termasuk kebudayaan lama dan asli sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia.

Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan agar untuk atribut-atribut yang lain seperti lambang negara, semboyan negara, dan lagu kebangsaan yang sudah mendarah daging dan bersenyawa dengan jiwa bangsa kita selama ini, perlu ditegaskan untuk dicantumkan dalam pasal-pasal selanjutnya pada Bab XV ini. Tambahan pasal yang dimaksud ialah,

Pasal 37:

"Lambang Negara ialah Garuda Pancasila".

Pasal 38:

"Semboyan Negara ialah Bhineka Tunggal Ika".

Pasal 39:

"Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya".

Selama ini kita mengenal lambang negara dan semboyan negara tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951. Sedangkan mengenai lagu kebangsaan Indoensia Raya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958. Dengan dicantumkannya atribut-atribut di atas, maka dengan sendirinya Peraturan Pemerintah dan penjelasan-penjelasan yang berkaitan dengan hal ini akan menjadi bagian dari rangkaian sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia. [40]

Setelah Happy dari F-PG menyampaikan usulannya, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf mempersilakan F-KB untuk menyampaikan pendapatnya. Syarief Muhammad Alaydrus dari F-KB menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

[40] *Ibid*, hlm. 167-168.

Apabila beberapa minggu ke belakang pembahasan kita lebih banyak berkutat kepada undang-undang yang punya nilai implementatif, maka pembahasan kita pada pagi hari ini sampai ke pembahasan yang sebagaimana tadi disampaikan oleh Pimpinan, hal-hal yang sangat simbolik sifatnya. Tentu saja, simbol di sini bukan berarti hanya sebatas sesuatu aksesoris yang artifisial, tetapi tentunya sarat dengan makna-makna. Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Dasar 1945, masing-masing sebenarnya hanyalah memuat semacam pernyataan.

Pertama, bahwa "bendera kita adalah Sang Merah Putih". Untuk membedakannya dari Sang Saka Merah Putih, buah tangan almarhummah Ibu Fatmawati yang dikibarkan saat Proklamasi.

Kedua, bahwa "Bahasa Nasional kita adalah Bahasa Indonesia". Tentang bahasa Indonesia, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyiratkan toleransi terhadap bahasa asli yang digunakan di daerah-daerah. Bahkan disebut sebagai bagian dari kebudayaan Indonesia yang hidup.

Dua hal yang berupa pernyataan itu perlu dilihat dalam konteks kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan ketika itu, yakni menjelang kemerdekaan. Situasinya kini tentu telah sangat berubah. Kenyataannya sekarang kita tidak hanya memiliki dua tetapi empat identitas sekaligus simbol pemersatu yakni bendera, bahasa, lambang dan lagu kebangsaan, plus mata uang sendiri sebagai instrumen kedaulatan.

Inilah yang mendasari sikap F-KB untuk mengajukan usul perubahan sesuai dengan asas yang berlaku umum bahwa kaidah hukum, legislasi atau *ta'mim* tidak hanya dapat difungsikan sebagai sarana pembaharuan masyarakat *tool of social engineering*, tetapi dapat pula berasal dari gejala atau kenyataan sosial. Adapun usulan kami, judul Bab Bendera, Bahasa, Lambang, dan Lagu Kebangsaan.

Pasal 1:

"Bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Sang Merah Putih".

Pasal 2:

"Bahasa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Bahasa Indonesia".

Pasal 3:

"Lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Garuda Pancasila".

Pasal 4:

"Lagu Kebangsaan Nasional Republik Indonesia adalah Indonesia Raya".

Pengaturan yang terbatas hanya pada bendera dan bahasa seperti terdapat dalam Bab XV Undang-Undang Dasar 1945 harus diakui sebagai suatu permulaan yang baik. Dengan pandangan seperti ini maka dapat segera dipahami bahwa menjadi tugas MPR untuk melakukan penyempurnaan dengan menambahkan ketentuan mengenai lambang dan lagu kebangsaan. Selain penambahan juga diperlukan penyebutan dengan tegas Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam ayat-ayat yang diusulkan.

Selain pasal tersebut, kami juga mengajukan pasal tambahan berkenaan dengan tata cara. Adapun rumusannya sebagai berikut, tentang tata cara penggunaan Sang Merah Putih, Bahasa Indonesia, Garuda Pancasila dan Indonesia Raya seperti termaksud dalam pasal yang kami sebutkan tadi diatur dengan undang-undang. Adapun yang menjadi dasar pemikiran kami mengajukan tambahan pasal tersebut bahwa pasal tentang tata cara dimaksudkan sebagai upaya melakukan semacam unifikasi pengaturan tentang keempat simbol pemersatu tersebut. Sehingga tidak hanya instansi pemerintah yang paham dan mempraktekkan tata cara penggunaannya, melainkan juga masyarakat luas.

Sejauh ini tentang bendera, misalnya diatur dalam PP No. 40 Tahun 1958. Lambang negara diatur dengan PP No. 66 tahun 1951 dan PP No. 43 Tahun 1958. Dan tentang lagu kebangsaan diatur dalam PP No. 44 Tahun 1958.

Untuk penegasan bahwa akan sia-sialah suatu pengaturan atau perubahan di konstitusi, jika tidak di-*enforce* dengan derivasi setingkat undang-undang. Apalagi jika pelanggaran PP-nya dibiarkan berlangsung terus. Semua PP itu sebenarnya telah tidak efektif lagi. Cukup banyak pelanggaran yang di lakukan tanpa sanksi sama sekali. Contohnya tentang bendera, ilustrasi yang bisa kami sampaikan misalnya, jika Merah Putih berbentuk lencana di baju maka penyematannya hanya diperkenankan di dada kiri, di atas saku atau di tempat setinggi itu jika tidak ada saku, Pasal 14. Jadi tidak diperkenankan di dada kanan,

di leher baju, di topi atau disembarang tempat lainnya. Apalagi kalau ditempelkan di celana misalnya.

Merah Putih harus terjaga, pelajar sekolah pun tahu bahwa bendera kebangsaan bukan semata-mata tak boleh menyentuh tanah, air atau benda-benda lain, Pasal 21 Ayat (1). Tetapi yang mungkin tak banyak diketahui adalah tidak diperkenankan meletakkan sesuatu apapun di atas Merah Putih, Pasal 16 ayat (2). Juga tak boleh mengimbuhkan huruf, kalimat, angka, gambar atau tanda lain pada Merah Putih, Pasal 21 Ayat (4). Kenyataan sekarang banyak sekali kreasi-kreasi warna Merah Putih, saya tidak tahu persis apakah itu masih masuk dalam kategori bendera atau tidak? Yang menurut kami itu merupakan bentuk-bentuk pelanggaran. [41]

Setelah pemaparan dari F-KB, Slamet Effendy Yusuf mempersilahkan kepada F-Reformasi.[42] A.M. Luthfi dari F-Reformasi mengajukan rumusan perubahan Bab XV UUD dengan judul "Bendera, Bahasa, Lagu Kebangsaan, dan Lambang Negara. Usulan rumusan yang disampaikannya, A.M. Luthfi terdiri atas rumusan lima ayat.

Kemudian pasal berikutnya tentang Bendera, Bahasa, Lagu Kebangsaan dan Lambang Negara.

Ayat (1), tetap:

"Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih".

Ayat (2):

"Bahasa Negara Indonesia ialah Bahasa Indonesia".

Ayat (3):

"Lambang Negara Indonesia adalah Burung Garuda dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika".

Ayat (4):

"Lagu kebangsaan Indonesia ialah Indonesia Raya".

Ayat (5):

"Tata laksana tentang bendera, bahasa, lagu, dan lambang Negara Indonesia, diatur dengan undang-undang". [43]

---

[41] *Ibid,* hlm. 169-170.

[42] *Ibid,* hlm. 170.

[43] *Ibid,* hlm. 172-173.

Setelah A.M. Luthfi menyampaikan pendapatnya, Slamet Effendy Yusuf mempersilakan F-PDU untuk menyampaikan pendapatnya. Asnawi Latief, juru bicara F-PDU, menyampaikan hal-hal berikut.

> Kedua, kami mengusulkan apabila wilayah negara itu di luar bab ini maka judulnya kami usul menjadi Atribut Kenegaraan.
>
> Yang kedua apa yang tertera dalam kata-kata bendera yang disebutkan di situ Sang Merah Putih, dan Pasal 35 kata sang hendaknya dihilangkan. Karena apa, dalam *term* agama yang menggunakan sang ini, itu penghormatan terhadap dewa. Padahal kita tidak mendewakan itu bendera tapi kita menghormati sebagai lambang negara. Jadi tidak boleh juga kita menyia-nyiakan bendera sebagai lambang tetapi juga tidak boleh kita seakan-akan kadang-kadang apabila pengerek bendera Sang Saka Merah Putih itu sampai menangis itu, itu berlebih-lebihan di depan bendera. Menurut kategori agama kami itu sudah *musyrik bilhal*. Jadi mungkin tidak *musyrik bil qolbi* atau hatinya, tapi sudah dalam tingkah laku nya itu sudah menduakan Tuhan yaitu bertentangan dengan paham monotheisme Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena itu untuk menghindari penyembahan atau penghormatan berlebih-lebihan kepada bendera Merah Putih kami menghilangkan, usul fraksi kami, kata sang itu dihilangkan.
>
> Sedangkan Pasal 36 tetap dengan rumusan baru, kemudian ada penambahan pasal baru rumusan selengkapnya sebagai berikut;
>
> **Bab XV Atribut Kenegaraan.**
>
> **Pasal 35:**
>
> "Lambang Negara Republik Indonesia adalah Garuda Pancasila".
>
> **Pasal 36:**
>
> "Bahasa resmi Negara Republik Indonesia adalah Bahasa Indonesia".
>
> Terhadap bahasa ini, saya ikuti setelah 55 tahun sejak 1945 disebutkan bahasa resmi bahkan jauh sebelumnya pada Sumpah Pemuda. Sungguh sedih penggunaaan bahasa Indonesia ini masih *belepotan*. Orang Indonesia lebih fasih dengan bahasa asing tapi kurang benar dan betul menggunakan bahasa Indonesianya. Banyak kerancuan-

kerancuan yang masih dipergunakan. Agar supaya itu sudah agar dan supaya, ayam *pitik* alas itu. Jadi hendaknya itu kerancuan seperti itu dihindari di kalangan kita. Itu suatu contoh. Untuk itu memang diperlukan ada penyegaran-penyegaran terhadap Bahasa Indonesia terutama angkatan kita-kita ini, sebab perkembangannya begitu pesat.

Oleh karena itu terhadap bahasa resmi Negara Republik Indonesia adalah Bahasa Indonesia ini hendaknya diikuti oleh *follow up* kenegaraan, betul-betul Bahasa Indonesia ini menjadi bahasa yang dipakai sehari-hari tanpa meninggalkan bahasa-bahasa daerah yang harus dikembangkan. Kalau kita baca dalam penjelasannya tentang bahasa ini, di situ dijelaskan di daerah-daerah yang mempunyai bahasa sendiri yang dipelihara oleh rakyatnya dengan baik-baik misalnya bahasa Jawa, Sunda, Madura, dan sebagainya, bahasa-bahasa ini akan dihormati dan dipelihara juga oleh negara. Oleh karena itu Bahasa Indonesia ini sebagai bahasa resmi Negara Republik Indonesia tanpa mematikan bahasa-bahasa lokal yang hidup di kalangan masyarakat.

Pasal baru, pasal berikutnya mengenai bendera yaitu:

"Bendera Negara Republik Indonesia adalah Merah Putih".

Pasal berikutnya :

"Lagu Kebangsaan Negara Republik Indonesia adalah Indonesia Raya".

Bagaimana penggunaannya baik terhadap lambang negara, bahasa, kemudian juga bendera dan lagu? Barangkali kalau memang diperlukan ada pasal baru bahwa ketentuan-ketentuan penggunaannya diatur oleh undang-undang misalnya atau oleh peraturan pemerintah. Sebab di sini hampir tidak disebutkan pengaturan terhadap bahasa dan bendera sehingga di masyarakat timbul bermacam-macam aneka ragam, menghormati terhadap lambang dan bendera serta bahasa kita ini. Oleh karena itu Saudara Pimpinan, mudah-mudahan usulan fraksi kami, ajakan untuk menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar ini bisa kita praktekkan dan saling kita menegur manakala bahasa yang kita gunakan adalah kurang tepat menurut kaidah-kaidah Bahasa Indonesia. [44]

[44] *Ibid*, hlm. 173-175.

Setelah itu, Slamet Effendy Yusuf membacakan usulan yang disampaikan secara tertulis oleh Fraksi PDKB bahwa Pasal 35 dan Pasal 36 tetap. Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf mempersilakan Ali Hardi Kiaidemak dari F-PP untuk menyampaikan pendapatnya mengenai Bab XV tentang bahasa dan bendera sebagai berikut.

> Kemudian mengenai Bab ini, Bendera dan Bahasa, Fraksi PPP mempunyai pandangan bahwa barangkali di dalam struktur kita menyusun bab-bab daripada Undang-Undang Dasar, dalam hal ini perubahan, maka hal-hal yang bersifat umum kita jadikan kita himpun dalam bagian terdahulu. Baru kemudian himpunan daripada yang berkaitan dengan eksekutif yang berkaitan dengan legislatif dan yudikatif. Maksud kami supaya mudah masyarakat membacanya dan mudah juga kita menjelaskannya.
>
> Oleh karena itu bab berapa nanti ini, bab ini kami menghimpun semua yang masih berserakan. Sehingga bab ini kami beri nama Bendera, Bahasa, Lambang dan Wilayah. Nanti kemudian kita rumuskan bagaimana nanti urutannya. Namun substansi yang menjadi muatan daripada bab ini, yaitu pertama, Bendera Negara Indonesia adalah Sang Merah Putih. Kami masih menggunakan sang ini untuk tidak melupakan semangat dari para-para pendahulu kita dan saya kira kita semua masih ingat sejak kecil kita selalu menyanyikan lagu dengan menyebut Sang Saka Merah Putih yang cukup menggetarkan bulu roma kita ketika itu. Kami minta sampai selanjutnya demikian begitu.
>
> Lalu yang kedua bahasa negara adalah Bahasa Indonesia dengan tidak mengabaikan bahasa daerah tapi karena justru bahasa daerah itu merupakan satu penyempurna khasanah Bahasa Indonesia itu sendiri. Dan yang ketiga lambang negara adalah Burung Garuda. Keempat wilayah negara mencakup seluruh wilayah darat, laut dan dirgantara yang batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Demikianlah empat substansi yang kami kira cakup di dalam bab ini. Dan mudah-mudahan dapat kita serasikan di dalam perumusannya sehingga menjadi suatu perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang cukup sempurna. Dan rencana pengesahannya di hari ulang tahun Undang-Undang Dasar pada 18 Agustus yang akan datang. [45]

[45] *Ibid*, hlm. 175-176.

Setelah Ali Hardi Kiaidemak, Slamet Effendy Yusuf mempersilahkan F-TNI/Polri untuk menyampaikan pandangan fraksinya. Melalui juru bicara Hendy Tjaswadi, F-TNI/ Polri menyampaikan sebagai berikut.

> Pada Bab XV ini yang judulnya Bendera dan Bahasa, kami menganggap bahwa bab ini mencakup atribut negara. Namun demikian masih dirasakan belum menampung atribut negara lainnya. Sehingga perlu dilengkapi dengan atribut lain seperti lagu kebangsaan dan lambang negara.
>
> Di samping itu perlu diwadahi adanya wilayah negara. Wilayah negara dapat dijadikan dalam satu bab tersendiri ataupun dimasukkan sebagai pasal dalam bab ini. Namun demikian, kami melihat bahwa kondisi pada saat ini di mana kondisi negara dalam tidak normal, semangat persatuan dan kesatuan, kemudian pernyataan Indonesia sebagai tanah air dan tanah tumpah darahku sudah luntur, gejala dan indikasinya terlihat secara jelas. Salah satu penyebab adalah jarang sekali, kalau tidak dikatakan tidak pernah pada setiap acara resmi, hari-hari nasional kita menyanyikan lagu kebangsaan Indonesia Raya.
>
> Dulu, waktu kami sekolah di SR, setiap upacara bendera menyanyikan lagu Indonesia Raya di sekolah maupun di alun-alun. Lagu kebangsaan yang demikian menggugah dan membangkitkan semangat untuk persatuan dan kesatuan, untuk rela berkorban demi tanah air untuk membangun untuk tetap merdeka. Kini yang terdengar hanyalah jreng-jreng musik tanpa kata-kata sehingga perlu dimunculkan dalam Undang-Undang Dasar lagu kebangsaan dan kewajiban menyanyikannya pada saat-saat tertentu.
>
> Demikian juga lambang negara yang terpampang secara jelas, nyata dan besar dalam ruang sidang nusantara. Namun tidak ada dalam Undang-Undang Dasar yang perlu dimasukkan dengan semboyannya Bhinneka Tunggal Ika.
>
> Wilayah negara sebagai salah satu unsur dari negara, unsur lainnya adalah pemerintah dan rakyat, perlu dimunculkan secara tersurat. Namun demikian rumusan yang tepat sehingga tidak merugikan negara lain namun juga tidak merugikan kita sendiri. Berdasarkan itu semua Fraksi TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut. Judul bab diganti menjadi Bendera koma, Bahasa koma, Lagu Kebangsaan

koma, Lambang dan Wilayah Negara. Sedangkan pasal-pasalnya menjadi berbunyi:

Pasal 35:

"Bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah Sang Merah Putih".

Kami masih menuliskan Sang karena apalah artinya nama. Asalkan niat dan etika kita tidak mendewa-dewakan maka tidak masalah. Memang pada saat lokakarya Lemhannas di Jogja, itu yang paling menentang menghapuskan sang ini adalah Universitas Gadjah Mada. Karena apa? Katakanlah waktu UI disingkatnya sang UI, waktu di Undip sang Undip. Jadi Undip dan waktu Gama itu Gadjah Mada singkatannya Gama jadi tidak berani mereka. Minta protes sekali pada waktu itu.

Kemudian Pasal berikutnya,

Pasal 36:

"Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya".

Pasal 37:

"Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan tulisan yang berbunyi Bhinneka Tunggal Ika".

Pasal 38, tentang wilayah negara:

"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah Darat, Laut dan Udara serta perairan pedalaman dan teritorial sesuai dengan hukum internasional yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang". [46]

Pandangan selanjutnya dari F-UG yang disampaikan oleh Valina Singka Subekti sebagai berikut.

Lalu yang ketiga, Fraksi Utusan Golongan juga merasa menganggap sangat penting untuk memasukkan soal atribut negara ini. Oleh karena walaupun itu sudah masuk di dalam Undang-Undang Dasar kita, tetapi kami menganggapnya belum cukup, tadi sudah dibahas oleh teman-teman semua. Jadi pertama memang atribut negara itu, bisa menimbulkan kebanggaan nasional, *pride* pada bangsa. Dan itu memang sangat penting karena saya kira dari Fraksi TNI/Polri tadi mengemukakan betapa pentingnya kita untuk membangkitkan lagi semangat *pride* pada bangsa, sehingga itu bisa menimbulkan keinginan

[46] *Ibid,* hlm. 176-177.

kuat untuk memperjuangkan bangsa dan negara kita. Jadi punya aspek positif pada aspek ketahanan nasional kita. Jadi memang atribut itu sangat penting.

Lalu kedua juga itu merupakan pengakuan terhadap pluralisme dalam masyarakat kita. Keragaman budaya, adat istiadat atau etnis, agama. Jadi dua hal itu saya kira memang sangat penting untuk memasukkan mengenai atribut. Jadi kami ingin melengkapinya, tidak hanya terbatas pada soal bendera dan bahasa yang sudah diatur, tetapi seperti fraksi-fraksi lain juga tadi lagu kebangsaan dan lambang negara juga sangat penting untuk dimasukkan. Karena memang empat hal ini memang universal dan perlu diatur di dalam konstitusi. Dan sebetulnya di dalam konstitusi kita yang lain itu dalam Undang-Undang Dasar RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, itu juga sebetulnya sudah diatur mengenai empat hal ini. Cuma di dalam Undang-Undang Dasar 1945 saja yang memang tidak lengkap memasukkan ini. Kita tahu bahwa Undang-Undang Dasar 1950 adalah Undang-Undang Dasar yang terlengkap sebetulnya yang kita miliki. Karena itu merupakan perbaikan Undang-Undang Dasar RIS 1949. Makanya memanglah sangat lengkap di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Jadi usulan kami itu adalah pasal mengenai Bendera itu tetap. Lalu mengenai bahasa juga tetap. Bunyinya mengenai bendera adalah bahwa:

"Bendera negara Indonesia ialah Sang Merah Putih".

Lalu pasal mengenai bahasa :

"Bahasa Negara Indonesia ialah Bahasa Indonesia".

Lalu pasal baru mengenai lambang negara Indonesia bunyinya adalah :

"Lambang Negara Indonesia ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika".

Lalu mengenai lagu kebangsaan, pasal baru berbunyi :

"Lagu Kebangsaan Indonesia ialah Indonesia Raya". [47]

Setelah F-UG, pandangan F-PDIP mengenai dengan Bab XV disampaikan oleh Julius Usman. Fraksi ini menyampaikan sebagai berikut.

[47] *Ibid*, hlm. 177-178.

Bagi kami Bab XV mencakup wilayah negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, baik dalam ajaran hukum tata negara maupun hukum internasional, wilayah merupakan unsur penting untuk terpenuhinya persyaratan berdirinya sebuah negara. Meskipun studi yang pernah dilakukan demikian pula hasil dengar pendapat kita dengan para pakar hukum tata negara menunjukkan bahwa tidak semua negara mencantumkan pasal tentang wilayah negara dalam konstitusinya. Hal itu bukanlah berarti menghilangkan makna penting wilayah itu bagi keberadaan suatu negara. Tidak bisa pula diartikan bahwa ketiadaan ketentuan tentang wilayah dalam konstitusi suatu negara berarti negara itu tidak ada. Sebab ada atau tidak tentang ketentuan wilayah itu tidak dengan sendirinya mengadakan ataupun meniadakan eksistensi sebuah negara. Karena begitu sebuah negara dikatakan absah kelahirannya secara hukum maka wilayah merupakan unsur melekat yang ikut melahirkan keabsahannya itu.

Namun demikian, segampang kita melakukan peninjauan yang bersifat holistik terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang kita cintai, fraksi kami berpendapat, alangkah baiknya kalau ketentuan tentang wilayah ini kita rumusan di dalamnya. Akan tetapi bersama besarnya ingin memasukkan ketentuan mengenai wilayah negara ke dalam konstitusi, kesulitan pun muncul, tatkala besarnya berkaitan ketentuan formulasi hukum konsep kewilayahan itu sendiri. Kesulitan itu muncul bukan saja dikarenakan kenyataan geografis negara kita yang merupakan negara kepulauan, tetapi juga berkaitan dengan belum adanya kesatuan pandangan menyangkut hal-hal yang bersifat pengertian maupun teknis mengenai kewilayahan itu yang bisa diterima secara internasional. Itulah sebabnya kami memilih model rumusan seperti yang akan kami sampaikan pada bagian akhir pengantar ini.

Pimpinan sidang, berdirinya sebuah negara ternyata tidak semata-mata berkaitan dengan persayaratan-persyaratan yang bersifat fisik seperti wilayah, penduduk dan pemerintahan. Tetapi juga berkaitan juga dengan hal-hal yang bersifat simbolik. Namun memegang peranan penting dalam berkehidupan negara yaitu hal dalam ajaran ilmu negara dikatakan sebagai simbol-simbol kewibawaan formal dari suatu negara yang berdaulat seperti bendera, bahasa,

lambang negara dan lagu kebangsaan. Oleh karena itu begitu eratnya hubungan antar syarat-syarat fisik berdirinya sebuah negara dan simbol-simbol kewibawaan formal negara, maka kami menyatukan kedua hal itu ke dalam satu bab yang kami beri judul bab tentang wilayah, negara, bendera, dan bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan menjadi satu bab.

Selengkapnya usulan kami sebagai berikut. Bab XV, Wilayah Negara, Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan.

Pasal 41, Ayat (1):

"Wilayah Republik Indonesia adalah wilayah negara yang memperoleh pengakuan internasional pada saat Undang-Undang Dasar ini ditetapkan".

Ayat (2):

"Bendera Negara Indonesia adalah Sang Merah Putih".

Ayat (3):

"Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia".

Ayat (4):

"Lambang Negara ialah Garuda Pancasila".

Ayat (5):

"Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya".

Ayat (6):

"Pengaturan selanjutnya mengenai wilayah negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan dilakukan dengan undang-undang". [48]

Beberapa fraksi telah selesai menyampaikan pandangannya, kecuali dua fraksi yang tidak hadir, F-KKI dan F-PBB. Oleh karena itu, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyampaikan beberapa butir catatannya, sebagai berikut.

1. Yang berkaitan dengan judul, tidak ada satu fraksi pun yang mempertahankan judul yang ada. Itu yang pertama yang bisa kami simpulkan.
2. Diusulkan ada alternatif-alternatif tentang judul ini. Yang pertama adalah atribut negara atau kenegaraan. Itu ada yang mengusul begitu. Kemudian yang kedua ada yang mengusulkan agar judul ini berbunyi

[48] *Ibid*, hlm. 178-180.

Bendera, Bahasa, Lambang, Lagu Kebangsaan, Semboyan dan Wilayah. Jadi satu. Kemudian ada yang mengusulkan alternatif ketiga menjadi bab wilayah dan bab mengenai Bendera, Bahasa, Lambang, dan Lagu Kebangsaan. Itu beberapa alternatif judul yang saya kira nanti bisa kita pilih mana yang terbaik.

3. Kemudian mengenai substansi muatan, saya kira ada dua substansi besar yaitu yang pertama adalah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan atribut dan simbol kenegaraan yaitu pertama mengenai bendera, bahasa, lambang, lagu kebangsaan dan semboyan. Kemudian yang kedua adalah mengenai wilayah yaitu yang substansinya.
4. Kemudian ada beberapa masalah detil yang nampaknya masih belum sependapat tetapi dasar-dasarnya sama. Jadi ini masalah-masalah kecil sekali. Yang pertama adalah masalah bendera, apakah memakai kata sang atau tidak, tetapi seluruhnya sudah sepekat bendera kita ini merah putih, bukan yang lain-lain. Kemudian yang kedua mengenai bahasa ada yang mengusulkan agar selain penegasan bahwa bahasa negara adalah Bahasa Indonesia itu juga dicantumkan dan diangkat satu pasal baru, yang berasal dari penjelasan yaitu mengenai penghargaan terhadap bahasa daerah.
5. Kemudian mengenai lambang negara, juga ada beberapa versi yang disampaikan. Yang pertama ada teman-teman yang menyebut Garuda Pancasila. Ada yang menyebut Burung Garuda. Ada yang menyebut Garuda Pancasila dengan tulisan atau semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Itu tiga variasi itu yang kami catat.
6. Kemudian ada yang lain yang saya kira detil dan hanya satu Fraksi yang mengusulkan yaitu perlu semboyan itu dieksplisitkan sebagai bagian tersendiri dari atribut negara.
7. Kemudian yang selanjutnya yang kami catat adalah mengenai wilayah. Ada yang secara rinci dengan istilah Benua Maritim Indonesia. Ada yang mengatakan berdasarkan undang-undang saja. Ada yang meminta wilayah kita adalah wilayah ketika Undang-Undang Dasar ini ditetapkan. Jadi kalau ini ditetapkan tanggal

18 Agustus yang akan datang itu perubahannya ya itulah wilayah Indonesia.

8. Mengenai tata cara penggunaan bendera, lambang dan lagu kebangsaan.

Itulah catatan kami yang kami bikin, barangkali kalau masih ada kekurangan, silakan. [49]

Dalam rapat lobi PAH I BP MPR, 27 Juni 2000, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf menguraikan bahwa bendera, bahasa, lambang, dan lagu kebangsaan menjadi bab tersendiri. Soal wilayah negara dan penempatannya bisa diselesaikan pada saat rapat sinkronisasi.

Sebentar dulu, ini dua masalah ini kita bedakan, kita sudah sepakat. Jadi kalau nanti akan dibikin bab, babnya adalah dipisah. Mungkin kita akan setuju kalau misalnya mengenai bab itu, mengenai bendera, bahasa, lambang, semboyan, atau lagu kebangsaan itu, itu jadi bab sendiri. Apapun namanya nanti kita pegang. Terus mengenai wilayah negara itu, apakah ada kata negara atau cukup wilayah saja? Wilayah negara. *Oh* yang lain-lainnya tidak ada agama, negara, atau bahasa negara, pemerintahan. *Oh*, pemerintahan negara saja ya. *Oke*, wilayah negara, baik, sepakat ya. Mengenai penempatan, kemarin kan Pak Hatta mengatakan, ada yang ditaruh supaya bagian angka satu, bab satu, ada yang tersendiri. Tapi begini, kalau boleh kami sepakat, itu kita selesaikan saja saat sinkronisasi. Jadi tidak usah pleno kan di sini. Rumusannya saja di sini, nanti peletakannya dimana itu kita lakukan. Setuju ya? *Oke*.

Kemudian kita langsung ke angka tiga. Nanti dulu, yang gampang-gampang saja. Ini mengenai sang ini. Sang itu kan hanya menanyakan sang paduka, sang raja, sang kancil, bukan sang hyang, kalau Sang Hyang itu baru apa? Ini orang Bali. Kalau sang hyang itu baru apa, Tuhan, kalau sang saja *kayak*nya sih, sang itu si kalau bahasa, kata sandang. Menunjukkan nama itu. [50]

Menanggapi pendapat pimpinan rapat, Andi Mattalata dari F-PG mengatakan

[49] *Ibid,* hlm. 180-181.

[50] *Ibid,* hlm. 183.

> Belum tentu. Itu bendera negara. Begitu terlihat merah putih *kok* bisa langsung kita sebut bendera negara. Tapi kalau sudah disebut sang merah putih dia menunjuk ke suatu benda. [51]

Menanggapi penjelasan tersebut, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf menyatakan sebagai berikut.

> Jadi Pak Asnawi setuju ya. *Oke*. Bukan sang hyang, sudah selesai angka tiga.
>
> Kemudian mengenai bahasa. Apa ada yang tidak setuju Bahasa Indonesia? Setuju. Sudah selesai ya. Sekarang mengangkat penjelasan ke dalam pasal mengenai bahasa daerah. Itu memang saya kira memang itu penting itu. Seperti juga ketika bicara kebudayaan, kita bicara budaya nasional tapi juga ada apresiasi tehadap budaya daerah. Saya kira andaikata itu kita sepakati juga tidak apa, tidak ada yang keberatan ya. Bahwa bahasa daerah merupakan bagian dari kebudayaan Indonesia yang hidup dihormati dan dipelihara oleh negara. Yaitu dari bahasa penjelasan tapi diangkat. Setuju ya? *Oke*, silakan. [52]

Soedijarto dari F-UG memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Karena pada waktu kita berbicara tentang kebudayaan sudah dipersoalkan mengenai menghargai kebudayaan itu. Masalahnya saya kadang-kadang merasa tidak enak kalau di Jawa Tengah itu, itu *kromo* pak, kalau saya datang sebagai pejabat misalnya. Yang saya maksudkan itu, suatu ketika di Indonesia itu ada bahasa daerah yang sudah berkembang, ada bahasa daerah yang memang belum mempunyai dukungan literatur, belum mempunyai dukungan bahan-bahan tertulis. Apakah diberi kesempatan untuk berkembang? Itu *kan* energinya lebih *gitu ya*, tapi ada bahasa daerah yang tidak berkembang, tapi ada bahasa daerah yang masih hanya oral. Tapi belum mempunyai *written*. Intinya, lebih baik itu di bagian kebudayaan, tidak di bagian bahasa. [53]

Mendengar penjelasan tersebut, Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, mengusulkan.

---

[51] *Ibid,* hlm. 183-184.

[52] *Ibid,* hlm. 184.

[53] *Ibid.*

> Begini saja, supaya tidak ingat-ingat kebudayaan. Begini saja, bahasa-bahasa daerah dihormati dan dipelihara oleh negara, saya kira *gitu* saja. Ya saya kira Ayat (2) nya begitu aja. Tidak usah dikaitkan dengan kebudayaan. [54]

Soedijarto menjawab, "Karena babnya atribut negara, Pak." Setelah itu, pimpinan rapat menyampaikan sebagai berikut.

> Sudah sepakat tadi pak, belum... belum... kita lagi ngomong bahasa. Bahasa Indonesia itu bahasa negara tetapi ada fakta pak bahwa bahasa-bahasa daerah itu hidup, tapi itu dipelihara. [55]

Hatta Mustafa dari F-UD menanggapi sebagai berikut.

> Kita juga mengangkat bahwa kita sudah sepakat Penjelasan Undang-Undang Dasar ini sudah tidak akan ada lagi. Jadi apa yang kira-kira bisa kita angkat untuk dimasukkan ya kita masukkan. *Nah*, bahasa ini apa mau dihilangkan? Bahasa Jawa, bahasa Sunda, kita hanya mengenal bahasa Ogan Komering Hulu, Komering Ilir, bahasa Pasma. Ini juga jadi *anu - loh* kalau dihilangkan. Tapi kalau kita mantapkan saja bahwa bahasa-bahasa daerah itu artinya dihormati dan dipelihara oleh negara, ya tidak ada konsekuensi apa-apa. Artinya dengan begitu bahwa setiap bahasa-bahasa Sunda pun boleh dia menerbitkan koran bahasa Sunda, ya bolehkan. Itu dia bisa mengembangkan koran bahasa Jawa, *malah* kalau radio, radio sekarang ini bahasa Jawa ada. Radio dikumandangkan, ada kan, ada nomor berapa tidak tahu. Sedangkan bahasa Cina saja dikembangkan, Mandarin. Jadi maksud kita, kalau ini tertinggal nanti, tidak diangkat Penjelasan ini, lalu bahasa ini dimana mau ditaruh? Sedangkan ini kita sedang Bahasa Indonesia, sudah itu resminya. Bahasa daerah ya artinya tetap dipelihara dan dihormati oleh negara, selesai. Jadi kami tetap minta supaya di Ayat (2) tidak di bagian kebudayaan, *gitu loh*. [56]

Lalu, pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf memberikan penjelasan sebagai berikut.

---

[54] *Ibid.*

[55] *Ibid.*

[56] *Ibid,* hlm., 184-185.

> Sebentar pak, ini tadi usulan kami bukan di bagian kebudayaan. Kata kebudayaan di sini dihilangkan, tapi langsung saja bahasa-bahasa daerah dihormati dan dipelihara oleh negara. [57]

Harjono dari F-PDIP mengusulkan sebagai berikut.

> Saya kira sistematika kita pada saat bicara tentang, apakah itu atribut atau yang lain, itu saya kira batasannya adalah membatasi persoalan yang berhubungan dengan sebuah negara, bukan memberi tempat pada bahasa daerah. Karena bahasa daerah sudah ada tempatnya yang lain, kita bicara tentang negara. Negara itu menurut saya meskipun di Penjelasan ada, tapi Penjelasan itu bisa di tempatkan di tempat yang lain. Oleh karena itu cukup saja bahasa resmi kita adalah Bahasa Indonesia gitu. Karena kalau disebut di situ seolah-olah kita itu mau memberi tempat bahasa daerah di pasal itu ataukah akan menetapkan bahasa apa, bahasa resmi kita. Itu saja yang menjadi persoalannya. [58]

Menanggapi usulan tersebut, Asnawi Latief dari F-PDU menanggapi sebagai berikut.

> Saudara Ketua, memang argumen Pak Harjono itu benar. Tapi karena kita sepakat bahwa kita tidak lagi menggunakan Penjelasan. Dan Penjelasan itu jangan sampai hilang. Jadi yang normatif kita angkat, *nah* itu kalau nanti itu ternyata tidak cocok dengan tempatnya di sini ya mari kita ketika menserasikan itu kita tempatkan sama dengan wilayah tadi. Tetapi rumusan ini harus diangkat pak. Sebab ini kenyataan hidup di daerah-daerah, sebab ini dinyatakan bahwa daerah-daerah mempunyai bahasanya sendiri dipelihara oleh rakyatnya dengan baik, misalnya Jawa dan lain sebagainya bahkan di Yogja malahan itu tulisan *honocoroko*, kan jalan itu. Apa itu salah nanti itu? Itu juga masalah yang harus kita tertibkan. Jadi oleh karena itu menurut saya harus legal diatur oleh konstitusi kita. [59]

Slamet Effendy Yusuf sebagai pimpinan rapat mengatakan sebagai berikut.

> Mungkin saya bisa membantu ya Pak Harjono. Ketika kita mengatur yang lain-lain termasuk soal hak asasi manusia,

[57] *Ibid,* hlm., 185.

[58] *Ibid,* hlm. 185.

[59] *Ibid.*

> termasuk juga hak-hak lokal apa... hak-hak lokal, itu juga ada. *Indigenous people*, juga tentang kebudayaan, tentang tanah ulayat, itu juga ada di dalam pengaturan. Kemarin kita baru membicarakan kesejahteraan sosial, itu juga masuk soal itu. Jadi kita, saya kira dengan mengatakan bahwa bahasa negara itu bahasa resminya negara itu ialah Bahasa Indonesia. Tapi di bawah itu bukan bahasa negara. Bahasa-bahasa daerah dihormati dan dipelihara oleh negara. Jadi ada penghormatan, ada *anu*..., dan itu sebenarnya sangat penting *loh,* kita kehilangan bahasa daerah itu sebenarnya. [60]

Harjono dari F-PDIP memberikan sedikit penjelasan sebagai berikut.

> Persoalannya bukan bahasa daerah tapi penempatannya saya kira. Kita tidak akan menghilangkan penulisan itu.[61]

Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf memberikan penjelasan sebagai berikut.

> *Nah*, kalau memang penempatannya, bagaimana? Karena nanti ya, nama bab itu juga apakah bab nya bentuknya bahasa negara atau bahasa saja. Sehingga di situ cakupannya kita akan mengatakan yang resmi ini, tapi juga dipelihara bahasa-bahasa lokal. Silakan Pak Luthfi. [62]

Luthfi dari F-Reformasi menegaskan simbol negara Indonesia sebagaimana dijelaskan berikut.

> Saya kira kaitnya dengan negara. Jadi kalau menurut saya, saya setuju materinya itu dicatat tetapi tidak di sini, sebab Jakarta Timur itu lambangnya itu Burung Bondol. Jakarta Timur kan Bondol, masa itu juga Burung Bondol, kan gak masuk itu.... [63]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengajukan pendapat sebagai berikut.

> Saya kira begini pak. Ini *kan* atribut negara, di dalam bendera itu provinsi itu punya benderanya masing-masing, bahasa punya bahasa daerah, bondolnya juga ada, lagu-

---

60 *Ibid.*

61 *Ibid,* hlm. 185-186.

62 *Ibid,* hlm. 186.

63 *Ibid.*

lagu kebangsaan daerah itu juga ada, tiap provinsi itu ada. Apakah kita masukkan semuanya itu ke sini? Kalau kita inventarisir berarti bukan atribut negara tetapi atribut negara plus daerah. Jadi kalau sepanjang substansinya masih kita wadahi, kami sependapat ini masukkan di kebudayaan. Ini khusus atribut negara saja, artinya negara untuk keseluruhan yang meliputi seluruh provinsi. Saya kira demikian. [64]

Setelah itu, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan sebagai berikut.

Saudara Pimpinan, kalau itu judulnya atribut benar. Tapi kalau judulnya itu bendera, apa bahasa, itu saya kira di sini. Kita ganti saja judul babnya. Kita memang bukan bicara tentang atribut. Tapi kita bicara tentang bahasa *gitu*. Jadi mungkin bab sendiri mungkin bahasa itu, kalau perlu. [65]

Menanggapi usulan dan pendapat anggota, pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf menyatakan hal berikut.

Baik. Jadi begini, kita sepakati dulu rumusannya, penempatannya berikut kita perdebatkan.

Bahasa-bahasa daerah dihormati, dipelihara, dan dikembangkan oleh negara. Pakai kata dikembangkan, tidak usah, ya sudahlah dihormati dan dipelihara saja ya sudah begitu ya. Pengembangannya nanti masyarakat juga aktif juga *gitu*, saya kira *gitu*. Tolong ditulis rumusannya :

"Bahasa-bahasa daerah dihormati dan dipelihara oleh negara".

Penempatan nanti kita perdebatkan berdasarkan judul-judul yang akan gitu.

Baik, saya kira sudah selesai mengenai angka empat. Kemudian angka lima. Mengenai lambang negara ini. Nanti dulu pak. Mau bicara tentang nomor lima? Ya sebentar dulu saya terangkan.

Jadi ada tiga pilihan, tapi yang b itu sudah ditambah. Tolong b nya ditambah, Burung Garuda dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Burung Garuda. Saya menawarkan begini, kemarin kita ini baru dari Pontianak, di sana itu baru ada seminar mengenai lambang negara ini

[64] *Ibid,* hlm. 186-187.

[65] *Ibid,* hlm. 187.

> yang menciptakan dan sebagainya. Dan ternyata di sana namanya Burung Garuda. Jadi bagaimana kalau Burung Garuda Pancasila. Jadi bagaimana kalau itu namanya b itu ditambah saja Pancasila, sudah selesai gitu. Pokoknya begini aja, b dengan c dikompromikan, bagaimana kalau yang a kita hapus dulu. *Oh* belum, *ok* silakan. [66]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Kita harus jelas dulu ya, apa yang dimaksud dengan Burung Garuda. Itu sebetulnya bukan burung dalam pengertian burung yang sesungguhnya kan? Itu cuma simbol. Dan kemudian kalau kita mau kaitkan dengan Bhinneka Tunggal Ika, sebetulnya itu adalah bukan burung tapi garuda saja. Garuda dengan semboyan Bhinneka Tunggal itu boleh itu. Tapi kalau misalnya Burung Garuda nanti ada semboyannya, itu tidak pas. Karena tidak ada burung yang memakai semboyan itu. Itu logikanya. [67]

Lalu, pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, mengajukan usul sebagai berikut.

> Kalau mau lengkap sebenarnya lambang negara itu gambar burung garuda yang di dadanya ada papan Pancasila dan sebagainya. Tapi begini, bagaimana kalau ini kita cek saja kepada PP yang mengatur ini. Namanya apa coba kalau ada? Kalau memang Garuda Pancasila yang kita pakai yang c. [68]

Hatta Mustafa dari F-UG memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Kalau Garuda Pancasila itu sudah jelas yang kita punya ini. Tapi kalau tanpa burung Garuda Pancasila, nanti kalau burungnya itu ke kiri atau ke kanan juga jadi permasalahan yang baru. Tapi kalau Garuda Pancasila sesuai dengan PP itu sudah jelas. Di situ sudah diatur menghadapnya kemana, apa yang ada itu di situ. *Nah*, dan yang selama ini berkembang dan dikenal oleh mulai dari anak-anak SD, TK sampai kita-kita ini ya Garuda Pancasila yang...., Kalau pakai burung tidak pakai PP itu. [69]

---

[66] *Ibid.*

[67] *Ibid,* hlm. 187-188.

[68] *Ibid,* hlm. 188.

[69] *Ibid.*

Kemudian AM. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan.

> Ini soal burung ini, saya usul begini, yang b ini tidak pakai burung, garuda saja. Garuda dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, burungnya hilang. [70]

Selanjutnya Soetjipto dari F-UG mengajukan usul.

> Jadi ini Garuda yang dimodifikasi kan jadi lambang kita kan? Jadi makanya Garuda Pancasila. [71]

Kemudian pimpinan rapat menegaskan kepada forum rapat sebagai berikut.

> Yang c ini saja sudah yang kita sepakati ya, sudah masuk semua itu, *ok* setuju. Pak Zain masih setuju, Pak Zain punya burung gak? [72]

Zain Badjeber dari F-PPP memperkuat argumentasi penghilangan kata *burung* sebagai berikut.

> Burungnya dihilangkan dari sana tetap di sini saja. Di Undang-Undang Dasar Sementara, kalau sudah diletakkan dalam kalimat menurut Undang-Undang Dasar Sementara lambang negara. Jadi dimulai dengan lambang negara adalah Garuda Pancasila, Jadikan jalan kalimatnya, tanpa burung. [73]

Dengan demikian, pimpinan rapat menyimpulkan sebagai berikut.

> Baik, Pak Zain tidak menghendaki burung, Pak Lutfi juga burungnya sudah ditarik. Jadi c itu ya, c Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Kalimatnya begitu.
>
> "Lambang Negara adalah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika".
>
> *Oke* lima sudah selesai? [74]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-51, 29 Juli 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda pembahasan

---

[70] *Ibid.*

[71] *Ibid.*

[72] *Ibid.*

[73] *Ibid.*

[74] *Ibid,* hlm. 188-189.

pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945.

Pada kesempatan itu, Sutjipno dari F-PDIP hanya menyampaikan hal berikut.

> Mengenai bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan yang kita tempatkan dalam satu bab adalah suatu langkah maju karena selama ini hanya bendera dan bahasa yang dimuat dalam UUD dan dalam kesempatan perubahan UUD ini kita telah memasukkan lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*, kemudian lagu kebangsaan ialah Indonesia Raya yang pengaturan lebih lanjutnya diatur dalam undang-undang.[75]

Setelah Sutjipno, T. M. Nurlif, juru bicara F-PG, menyampaikan pendapat akhir berkenaan dengan perubahan yang telah dirumuskan oleh PAH I BP MPR.

> Mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan yang telah kita sepakati menjadi bab tersendiri. F-PG berpendapat bahwa terhadap hal-hal tersebut merupakan simbol-simbol dan atribut kenegaraan yang sepatutnya harus diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar sebagai komitmen bangsa untuk menjaga dan menghormatinya. Terhadap penggunaan hal-hal dimaksud, F-PG berpendapat perlu diatur dengan undang-undang. [76]

Kemudian, dilanjutkan oleh F-TNI/Polri melalui juru bicara Hendy Tjaswadi sebagai berikut.

> Keempat, atribut negara. Sebagai kelengkapan suatu negara mempunyai peranan yang sangat penting bagi negara dan bangsa sehingga perlu dilengkapi.[77]

Setelah itu, F-UG yang diwakili oleh Valina Singka Subekti menyatakan sebagai berikut.

> Atribut negara: kami sangat mendukung kesepakatan untuk melengkapi atribut negara yang belum disebutkan

---

[75] Risalah Rapat ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000, hlm. 13.

[76] *Ibid,* Tahun Sidang 2000 Buku Enam, hlm. 407.

[77] *Ibid,* hlm. 439.

dalam konstitusi, seperti lambang negara dan lagu kebangsaan.[78]

Pada rapat BP MPR ke-7, 2 Agustus 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais dengan agenda laporan PAH BP MPR, pengesahan materi hasil PAH BP MPR dan penutupan rapat BP MPR, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I BP MPR RI melaporkan sebagai berikut.

> Setelah melalui tahap-tahap pembahasan disepakati materi-materi sebagai berikut:
>
> ...
>
> 2. Judul bab dengan perubahan.
>
> ...
>
> 7) Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. [79]

Pada rapat Komisi A BP MPR RI ke-3, 12 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda pembahasan materi Sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi, Jakob Tobing menyampaikan sebagai berikut.

> Dari apa yang kita sudah sampaikan kemarin kepada pleno penerapannya adalah bahwa ada bab-bab dalam halnya adalah Bab Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan itu bisa dianggap bukan hanya 100%, tetapi 100% bulat begitu.[80]
>
> ...
>
> Baik, ini ada satu penjelasan bahwa sebetulnya yang bertambah di sini adalah pasal yang di situ disebut tentang Lambang Negara, 36A, dan kemudian adalah tentang bendera negara tetap, bahasa negara tetap, lambang negara dan lagu kebangsaan itu adalah, jadi ada tiga Bab, satu 36 A, yang kedua 36 B (karena dalam naskah), yang ketiga adalah Pasal 36 C. Jadi, kita melengkapkan seluruh atribut kenegaraan kita.
>
> Bisa disetujui ini? Setuju, Baik. [81]

---

[78] *Ibid,* hlm. 444.

[79] *Ibid,* hlm. 469-470.

[80] Sekretariat Jenderal, MPR RI, Risalah Perubahan UUD Negara RI 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh (Jakarta: Sekretariat Jenderal 2009), hlm. 136.

[81] *Ibid.,* hlm. 140.

Pada Rapat Komisi A BP MPR ke-6 (lanjutan), 14 Agustus, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan acara pembahasan materi Sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi, Pataniari Siahaan F-PDI-P mempertanyakan sebagai berikut.

> Pimpinan; pimpinan sebelum pimpinan menyimpulkan kami mohon ada yang terlupa, Pak, mungkin secara resmi pimpinan juga menyampaikan bab-bab mana sajakah yang sudah kita selesaikan di Komisi A sehingga resmi semua mengetahui bab-bab apa saja. Jadi, kami catatannya lengkap sekalian, Pak, jadi ketahuan mana yang belum dan mana yang disepakati. Saya pikir perlu supaya jadi resmi hasil komisi A untuk dibawa kepada sidang paripurna apabila pimpinan tidak keberatan.[82]

Menjawab pertanyaan tersebut, Jakob Tobing menjawab

> Terima kasih Pak Pataniari. Saya rasa perlu ya. Terima kasih. Ada 7 bab yang sudah. Ternyata ada 12 Bab yang sudah dibahas sampai kepada tim lobi sekaligus perumusan itu dan ada 7 dari 12 itu yang sudah kita putuskan pada pleno komisi A sehingga menjadi keputusan komisi A. Yaitu:
>
> Pertama, Bab tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.[83]

Pada Rapat Paripurna MPR RI ke-7, 15 Agustus 2000, Ketua Komisi A, Jakob Tobing melaporkan ketentuan atribut negara dalam UUD 1945 hasil perubahan sebagai berikut.

> Bab XV Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Pasal 35 tetap, Pasal 36 tetap, Pasal 36 A, Lambang Negara adalah Garuda Pancasila dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Pasal 36 B, lagu kebangsaan ialah Indonesia Raya, Pasal 36 C, Ketentuan lebih lanjut mengenai bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan diatur dengan undang-undang.[84]

Setelah disetujui oleh seluruh anggota fraksi, pada Rapat Paripurna MPR RI ke-9, 18 Agustus 2000, Ketua MPR RI, M.

---

[82] *Ibid.,* hlm. 620.

[83] *Ibid.*

[84] *Ibid.,* hlm. 640.

Amien Rais mengesahkan ketentuan atribut sebagai bagian dari hasil perubahan UUD 1945 tahap kedua.

B. Hasil Pembahasan

Akhirnya mengenai bendera, bahasa, lambang dan lagu dan kebangsaan disetujui. Lagu kebangsaan adalah Indonesia Raya. Bendera dan bahasa negara tetap, lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. Rumusan lengkapnya sebagai berikut.

Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
BAB XV **BENDERA DAN BAHASA**	**BAB XV** **BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)**
Pasal 35 Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih. Pasal 36 Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	Pasal 35 Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih. Pasal 36 Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia. Pasal 36A Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.**) Pasal 36B Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **) Pasal 36C Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)

BAB X
PENUTUP

Melalui segenap uraian yang terdapat di dalam Buku II tentang Fundamen dan Sendi-sendi Negara yang teramat sangat fundamental sifatnya, dapatlah ditarik beberapa kesimpulan tentang maksud dan tujuan ditulisnya buku ini, baik yang bersangkutan dengan latar belakang pemikiran, *original intent*, maupun pandangan-pandangan yang menjangkau masa depan jangka panjang dari berlakunya sutau Undang-Undang Dasar setelah dilakukan perubahan.

Dengan dibicarakannya terlebih dahulu mengenai pengertian-pengertian tentang Fundamen dan Sendi-sendi Negara (*grondbegripen* dan *grondbeginzelen*) sebelum dilakukannya upaya-upaya perubahan terhadap UUD 1945 maka PAH I dan PAH III benar-benar sadar yang sesadar-sadarnya bahwa suatu upaya perubahan terhadap UUD 1945 pasti akan bersangkutan dengan pelbagai fundamen dan sendi-sendi negara yang terkandung di dalam UUD, seperti Pembukaan atau *Preambule* UUD sebagai suatu *Staatsfundamentalnorm*, Paham Kedaulatan yang dianut oleh UUD (*Souvereiniteit*), Bangunan Negara *(Staatsvirichting)*, Bentuk Negara *(Staatsvorm)*, Bentuk Pemerintahan *(Regeringsvorm)*, dan Cita Negara *(Staatsidee)*. Kesemuanya itu betul-betul merupakan hal-hal yang amat sangat mendasar dari berdiri dan berjalannya suatu kehidupan berbangsa dan bernegara yang mutlak harus tertuang secara eksplisit ataupun implisit dalam suatu UUD sebagai hukum dasar yang akan dijadikan landasan konstitusional dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Oleh karena itu, sebelum dimulainya upaya perubahan terhadap UUD 1945, PAH III pun sadar yang sesadar-sadarnya bahwa Pembukaan UUD 1945 mutlak tidak boleh diubah dan harus tetap dipertahankan seperti adanya. Hal ini adalah prinsip dari berdirinya suatu negara, yang apabila diubah ataupun dihapus maka sebagai konsekuensi logis berikutnya adalah negara menjadi bubar, dan sama sekali bukan bermaksud untuk mensakralkannya.

Alasan dipertahankannya Pembukaan UUD 1945 adalah karena di dalam Pembukaan itulah terdapat pelbagai "Keputusan politik tertinggi dari rakyat" *(De hoogste politieke beslissing van het volk)* mengenai pelbagai fundamen dan sendi-sendi negara yang dianut oleh UUD 1945, seperti "Kemerdekaan adalah hak segala bangsa" *(the fundamental rights of nation)*, perikemanusiaan dan perikeadilan (*universal declaration of human rights* dan *la declaration des droit de l'homme et du citoyen*), Proklamasi kemerdekaan sebagai *primarie en secondaire staatswording*, yaitu lahirnya suatu negara, Hakikat Negara yang memuat motif dan misi untuk apa negara itu didirikan *(Staatswezen)*, Tujuan akhir Negara *(Het sociale staatsdoeleinden)*, dan Cara-cara penyelenggaraan Negara (*De juiste sociale staatsdoeleinden op de juiste wijze nastreven* atau *op de juiste wijze waar op de staat werkt*).

Kesemuanya ini mutlak harus diterjemahkan dan digelar yang sejelas-jelasnya di dalam pasal-pasal UUD 1945, seperti sistem kedaulatan *(souvereiniteit)* yang dianut UUD, Kedaulatan Rakyat *(volkssouvereiniteit)* atau Kedaulatan Negara (staatssouvereniteit), Bangunan Negara (*staatsirichting*) yang dianut, Negara Kesatuan (eenheidsstaat) atau Negara Federal/ Serikat (*federal staat/bondstaat atau bundesstaat atau les e'stats unie*), Bentuk Negara (*staatsvorm*) sebagai konsekuensi logis dari sistem kedaulatan yang dianut, kalau kedaulatan rakyat yang dianut maka bentuk negaranya adalah republik/*respublica* atau demokrasi, sedangkan kalau kedaulatan negara yang dianut maka bentuk negaranya adalah diktatur atau *monarchie* absolut, dan begitu seterusnya apabila kedaulatan dan bentuk

negara yang dianutnya seperti dua kemungkinan seperti di atas dengan segala konsekuensi logisnya, maka hal tersebut akan sangat menentukan cita negara (*staatsidee*) yang dianutnya yaitu kalau bentuk negaranya republik atau demokrasi maka cita negaranya mutlak harus cita negara hukum (*rechtsstaat*) agar demokrasi dengan penyakit latentnya berupa dikatatur mayoritas, tidak akan merosot berubah menjadi *anarchie*, dan begitu pula halnya kalau bentuk negara yang dianut adalah diktatur atau *monarchie* absolut, maka cita negaranya akan berupa negara kekuasaan (*machtstaat*).

Untuk UUD 1945, maka dari keseluruhan fundamen dan sendi-sendi negara yang secara objektif universal tersebut masih harus disesuaikan dengan karakteristik alam dan budaya masyarakat dan bangsa Indonesia (*Natur und Kultur bedingungen*) dan harus berdasarkan *filosofische grondslag* Pancasila.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas itulah maka perubahan pada Bab I Pasal 1 ditambah satu ayat baru, yaitu Ayat (3) yang berbunyi "Indonesia adalah negara hukum." Hal ini konsisten dan konsekuen dengan sistem kedaulatan yang dianut yaitu Kedaulatan Rakyat (kedaulatan berada di tangan rakyat), maka sebagai konsekuensi logisnya adalah diterimanya Bentuk Negara (*staatsvorm*) republik atau demokrasi. Dan agar demokrasi dengan segala penyakit latentnya tidak merosot menjadi *monarchie* maka harus dibatasi oleh paham negara hukum (*rechtsstaat*), sehingga muncullah ayat baru cita negara hukum dalam bentuk "Indonesia adalah negara hukum."

Oleh karena negara hukum (*rechtsstaat*) harus memuat unsur-unsur hak asasi manusia (*grondrechten*), pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*), segala tindakan negara harus berdasar atas hukum (*wetmatigheid van het bestuur*) dan unsur yudikatif berupa Peradilan Tata Usaha Negara (*administratief rechtsspraak*) untuk mencegah dan menindak terjadinya pelanggaran hak asasi manusia oleh negara terhadap warga negaranya yaitu *onrechtmatigeoverheidsdaad*, maka keseluruhan unsur cita negara hukum tersebut harus

dijabarkan di dalam pasal-pasal UUD 1945, sehingga muncullah perubahan pasal-pasal UUD 1945 seperti pasal tentang Hak Asasi Manusia (HAM), penataan kembali fungsi legislasi dari Presiden kembali ke DPR, dan fungsi kekuasaan eksekutif ditertibkan khusus yang menyangkut *freies ermessen* yaitu suatu kelonggaran kewenangan yang sangat dibutuhkan oleh fungsi eksekutif yang tidak ada peraturan perundangannya namun tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang ada, dan kekuasaan yudikatif yang semula hanya diemban oleh MA, dalam perubahannya ditambah dengan suatu lembaga yudikatif berupa MK.

Begitu pula halnya dengan sistem kedaulatan, yang semula berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", kata "sepenuhnya" secara konseptual dihapus, dan bukan sekedar redaksional karena masih harus dilengkapi dengan kalimat "dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Hal ini dengan maksud dan tujuan agar "Kedaulatan Rakyat" (*volkssouvereiniteit*) tidak bermetamorfosis berubah menjadi "Kedaulatan Negara" melalui lembaga MPR yang menurut Penjelasan UUD 1945 "kekuasaannya tidak terbatas". Hal ini lebih diperberat lagi dengan adanya sistem "mandataris" dalam bentuk "Presiden mandataris MPR", maka menjadi semakin jelaslah bahwa kekuasaan Presiden menjadi mutlak dan tidak terbatas, sesuai dengan kekuasaan mutlak yang dimiliki MPR sebagai pemberi mandat kepada Presiden, sehingga terjadilah bahwa "*der staat verkopent sich in dem keizer*", yang pada gilirannya berubahlah *rechtsstaat* menjadi *machtstaat* (negara kekuasaan). Di samping itu muncul pemilihan umum (Pemilu) sebagai salah satu bentuk pelaksanaan Kedaulatan Rakyat mutlak harus dituangkan secara eksplisit ke dalam pasal-pasal UUD 1945, dengan maksud dan tujuan agar kedaulatan tetap mutlak berada di tangan rakyat, dalam pengertian bahwa segenap kemauan dan keputusan politik tertinggi dari rakyat (*de hoogste staatswill de hoogste politieke beslissing van het volk*) agar tetap berada di tangan rakyat, sehingga dapat dijamin

agar sistem kedaulatan rakyat tidak mudah bermetamorforsis berubah menjadi sistem kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*) seperti pernah terjadi pada rezim pemerintahan Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto.

Dan yang terakhir dan maha penting adalah masalah kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini harus ada jaminan konstitusional dan operasional secara nyata dalam kehidupan bersmasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui sistem atau cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu bukan sekadar *formele rechtsstaat* yang *rechtsdogmatiek* semata-mata hanya berdasar atas hukum saja, melainkan suatu cita negara hukum dalam bentuk *materiele rechtsstaat* yaitu *wohlfahrstaat*, *social service state* alias cita negara kesejahteraan, yang ditinjau dari segi *grondrechten*-nya bukan hanya *politieke rechten* belaka, melainkan lengkap dengan *economische, sociale en kulturele rechten*. Oleh karena itulah maka muncul perubahan bab dan pasal tentang ekonomi dan kesejahteraan nasional yang berasaskan kekeluargaan dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas, demi kepentingan hajat hidup rakyat banyak.

Akhirnya, melalui kesimpulan dan penutup yang teramat sangat singkat ini, kita semua para penyusun buku ini berharap banyak akan terwujudnya penuh pengertian yang sedalam-dalamnya dari segenap sidang pembaca beserta masyarakat luas pada umumnya, terhadap maksud dan tujuan serta iktikad baik dari hasil Perubahan UUD 1945 ini, dengan disertai penuh harapan semoga di masa mendatang UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia tidak menjadi konstitusi yang mandeg, beku dan disakralkan, melainkan akan menjadi living constitution yang benar-benar akan selalu hidup dan berkembang bersama rakyatnya (*das recht wird nicht gemacht, aber es ist und liebt mit den volken*). Sebagaimana tiada gading yang tak retak, maka hasil Perubahan UUD 1945 ini pun masih memiliki kekurangan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulgani, Roeslan. *Negara dan Dasar Negara*. Jakarta: Endang, tanpa tahun.

Assidiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980,* Disertasi Doktor UI 1994

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI 2005.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, tahun 2005.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Paripurna ke-4 s.d. ke-7 Tanggal 3 November s.d. 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Ketiga Jilid 2,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Paripurna ke-4 s.d. ke-7 Tanggal 3 November s.d. 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Ketiga Jilid 3,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001.

N.V , A.W. Sijthoff's Uitgeversmij. *W.A. Engelbrecht :Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Leiden: 1954.

Pranarka , A.M.W. *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila.* Jakarta: CSIS, 1985.

Pranarka, A.M.W. *Sejarah tentang Pancasila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi, 1985.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 1999,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Satu,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Dua,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Tiga,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Empat,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Lima,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Enam,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2001, Buku Satu,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2001, Buku Dua,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2001, Buku Tiga,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2001, Buku Empat,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2002, Buku Satu,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2002, Buku Dua,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2002, Buku Tiga,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2002, Buku Empat,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

....., *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002): Tahun Sidang 2002, Buku Lima,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

Yamin. Moh. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I. Cet. Ke-2. Jakarta: Siguntang, 1971.

Simorangkir, J.T.C. *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.

--------,*Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*. Jakarta: Tintamas, 1970.

--------,*Lahirnya Satu Bangsa dan Satu Negara*, Jakarta: UI-Press, 1997.

Risalah

Sekretariat Jenderal MPR RI, Rapat PAH III Badan Pekerja MPR ke-2, 8 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat PAH III BP MPR ke-4, 10 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Ke-3 BP MPR, 14 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Ke-1 Komisi C SU MPR 1999, 17 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 18 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat PAH I BP MPR ke-8, 14 Desember 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat PAH I BP MPR ke-32 17 Mei 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Ke-13 PAH I MPR RI, 15 Februari 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., "Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I MPR RI, 11 Juli 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., "Risalah Rapat Sinkronisasi PAH 1 MPR RI, 18 Juli 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat sementara rapat sinkronisasi PAH I BP MPR, 20 Juli 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR, 5 September 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR, 5 September 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., "Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI", 8 November 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., "Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI", 8 November 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

....., Risalah Rapat Paripurna ke-4 s/d ke-7 Tanggal 3 November s/d 8 November 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH III BP MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Ketua
2	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si.	Partai Golkar	Wakil Ketua
3	H. Amin Aryoso, S.H., M.H.	PDIP	Wakil Ketua
4	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Sekretaris
5	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
6	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
7	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
8	Aberson Marle Sihaloho	PDIP	Anggota
9	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
10	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
11	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
12	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
13	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
14	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
15	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
16	Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin	PPP	Anggota
17	Dra. Khofifah Indar Parawansa M.Si	PKB	Anggota
18	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
19	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
20	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
21	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
22	Drs. H. Asnawi Iatief	Daulatul Ummah	Anggota
23	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
24	Marsda Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
25	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 1999–2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si.	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si.	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Dr. Drs. Muhammad Ali, S.H., Dip.Ed., M.Sc.	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
17	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
18	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
19	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
26	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota

27	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin	PPP	Anggota
30	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
33	Drs. K.H. H.B. Syarief Muhammad Alaydarus	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	
38	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
39	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
40	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
41	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
42	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum.	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
44	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
45	Dra. Inne E.A. Soekarso, APT.	Utusan Golongan	Anggota
46	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
47	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2000-2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
17	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
18	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
19	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
20	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
21	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
22	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
24	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota

25	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
26	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
27	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
28	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
29	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
30	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
31	Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin	PPP	Anggota
32	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
33	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
34	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
35	Andi Najmi Fuadi, S.H.	PKB	Anggota
36	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
37	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
38	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
39	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
40	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
41	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
42	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
43	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
44	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
45	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
46	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
47	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
48	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
49	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
50	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
51	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2001-2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
6	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
7	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
8	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
17	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
18	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
19	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota

25	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
26	M. Akil Mochtar, S.H.	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin	PPP	Anggota
30	H. Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa, S.H.	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
33	Dra. Ida Fauziah	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
38	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
39	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
40	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
41	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
42	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. TNI. Kohirin Suganda S., M.Sc.	TNI/Polri	Anggota
44	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
45	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
46	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota
47	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Utusan Daerah	Anggota
48	Ir. Januar Muin	Utusan Daerah	Anggota
49	Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc.	Utusan daerah	Anggota
50	Ir. Vincen T. Radja	Utusan Daerah	Anggota

Lampiran

Susunan Pimpinan Komisi C MPR SU MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Zain Badjeber	PPP	Ketua
2	Amin Aryoso	PDIP	Wakil Ketua
3	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
4	Sucipto	UG	Wakil Ketua
5	Cholil Bisri	KB	Wakil Ketua
6	Rudy Supriyatna	TNI/Polri	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua
4	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua
5	Ali Masykur Musa	KB	Wakil Ketua
6	Hamdan Zoelva	PBB	Wakil Ketua
7	Antonius Rahail	KKI	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua
4	Ma'ruf Amin	KB	Wakil Ketua
5	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua
4	Amroe Al Mutaksin	KB	Wakil Ketua
5	Najih Ahjad	PBB	Wakil Ketua
6	Gregorius Seto Harianto	PDKB	Wakil Ketua
7	I Ketut Astawa	TNI/Polri	Wakil Ketua
8	Muhammad Hatta Mustafa	UD	Wakil Ketua
9	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua

Lampiran

Susunan Keanggotaan Tim Ahli PAH I BP MPR 2000-2001

Ketua : Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL
Wakil Ketua : Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA
Sekretaris : Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A.

Bidang	Nama
Politik	1. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (Koordinator Bidang) 2. Dr. Bahtiar Effendy (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A. 4. Prof. Dr. Ramlan Surbakti, M.A. 5. Dr. Riswandha Imawan, M.A. 6. Prof. Nazaruddin Sjamsuddin
Hukum	1. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo (Koordinator Bidang) 2. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Sekretaris Bidang) 3. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.H. 4. Prof. Dr. Hasyim Djalal, M.A. 5. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL. (Ketua Tim Ahli) 6. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. 7. Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. (Wakil Ketua Tim Ahli) 8. Prof. Dr. Muchsan, S.H. 9. Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo
Ekonomi	1. Prof. Dr. Mubyarto (Koordinator Bidang) 2. Dr. Sri Mulyani (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Bambang Sudibyo 4. Prof. Dr. Dawam Rahardjo 5. Prof. Dr. Didik J. Rachbini 6. Dr. Sri Adiningsih 7. Dr. Syahrir
Agama, Sosial, dan Budaya	1. Prof. Dr. Azyumardi Azra (Koordinator Bidang) 2. Dr. Komarudin Hidayat (Sekretaris Bidang) 3. Dr. Eka Darmaputera 4. Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A. (Sekretaris Tim Ahli) 5. Prof. Dr. Sardjono Jatiman
Pendidikan	1. Dr. Willy Toisuta (Koordinator Bidang) 2. Dr. Jahja Umar (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Wuryadi, M.S.

Lampiran

BIODATA SINGKAT
TIM PENYUSUN BUKU

PENGARAH

Moh. Mahfud MD	Ketua Mahkamah Konstitusi
Achmad Sodiki	Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi
A. Fadlil Sumadi	Hakim Konstitusi
Hamdan Zoelva	Hakim Konstitusi
Harjono	Hakim Konstitusi
Maria Farida Indrati	Hakim Konstitusi
M. Akil Mochtar	Hakim Konstitusi
Muhammad Alim	Hakim Konstitusi
M. Arsyad Sanusi	Hakim Konstitusi

NARA SUMBER

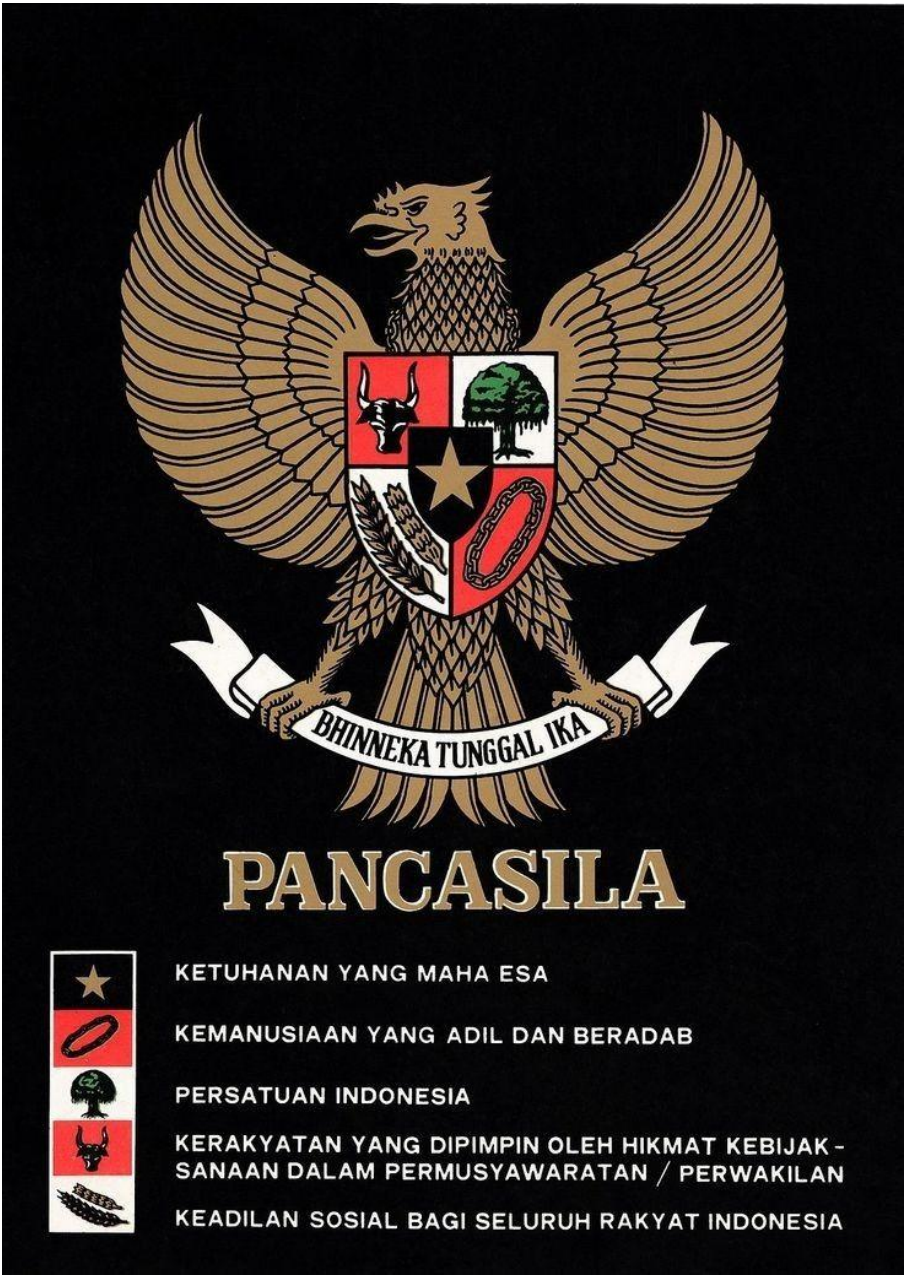
Harun Kamil	Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Slamet Effendy Yusuf	Wakil Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Hamdan Zoelva	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Lukman Hakim Saefuddin	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Sutjipno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
A. M. Luthfi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Hobbes Sinaga	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

Sutjipto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Ali Hardi Kiaidemak	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
M. Hatta Mustafa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Zain Badjeber	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Agun Gunandjar Sudarsa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Valina Singka Subekti	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2001)
Achmad Hafidz Zawawi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patrialis Akbar	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Asnawi Latief	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soedijarto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Frans FH. Matrutty	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
JE. Sahetapy	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Baharuddin Aritonang	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
G. Seto Harianto	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Fuad Bawazier	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Katin Subiantoro	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
T.M. Nurlif	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Rully Chairul Azwar	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Amidhan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
I Ketut Astawa	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Ali Masykur Musa	Sekretaris PAH I BP MPR (1999-2002)
Ahmad Zacky Siradj	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Patanari Siahaan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Theo L. Sambuaga	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)

Andi Mattalatta	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Happy Bone Zulkarnaen	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Antonius Rahail	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soewarno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Hendi Tjaswadi	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

PELAKSANA

Janedjri M. Gaffar	Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi
Noor Sidharta	Kepala Biro Humas dan Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Heru Setiawan	Kepala Sub Bagian Media Massa dan IT
Ahmad Hambali	Sekretaris Eksekutif Forum Konstitusi
Nanang Subekti	Kepala Subbagian Program dan Anggaran Biro Perencanaan dan Keuangan
Teguh Birawa Putra	Staf Bagian Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi


BHINNEKA TUNGGAL IKA
PANCASILA
KETUHANAN YANG MAHA ESA
KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
PERSATUAN INDONESIA
KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK-SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN
KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl.Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id